

# Les procédures d'accès au logement social

## Cadre légal, organisation, pratiques des acteurs

Didier Vanoni

Directeur de FORS-Recherche sociale.

Cet article propose de décrire et d'analyser le processus effectivement mis en œuvre pour permettre à un ménage demandeur d'obtenir un logement social. À partir d'un examen systématique des différentes étapes permettant d'enregistrer cette demande, puis de l'inscrire dans une procédure de traitement qui pourra conduire à une attribution, le propos consiste à mettre au jour les écarts, parfois importants, qu'il peut exister entre ce que l'on pourrait attendre d'un système qui privilégie l'équité et l'efficacité sociale et ce que celui-ci produit en réalité. Ces écarts sont analysés non pas en termes de dysfonctionnements, mais comme résultant d'une organisation du système des attributions en « filières ». Ce fonctionnement, qui présente une certaine efficacité et répond à une logique gestionnaire, demanderait, si l'on devait lui substituer une logique mettant davantage l'accent sur des priorités reposant sur des critères uniquement sociaux, de nombreux changements en profondeur du système actuel. Il s'agirait certes de renouveler certaines des règles qui encadrent les procédures d'attribution, mais il faudrait surtout que les acteurs locaux clarifient et partagent leur perception du rôle et de la fonction qu'ils entendent faire jouer au logement social dans son ensemble.

Avec la mise en œuvre du droit opposable au logement (DALO) depuis le début de l'année 2008, les enjeux autour des attributions de logement sociaux s'exacerbent. Depuis de nombreuses années déjà, notamment avec le développement des dispositifs en faveur du logement des personnes défavorisées, la question des procédures d'accès au logement social faisait l'objet de réflexions visant à rationaliser les procédures et à leur conférer davantage de réactivité vis-à-vis des objectifs portés par les politiques publiques. À l'examen, il s'avère que le système d'attribution

relève d'une série de règles explicites et tacites mais aussi de non-dits et de pratiques qui sont le résultat d'un jeu d'acteurs finalement assez sophistiqué. Les motivations des acteurs et la façon dont se font les arbitrages rendent le plus souvent opaque à l'observateur extérieur ainsi qu'aux demandeurs dans leur globalité le fonctionnement du système des attributions. Il s'agit dans cet article de mettre au jour les logiques gouvernant cette organisation qui, de l'intérieur, c'est-à-dire au plus près des lieux où se prennent les décisions concernant les attributions, apparaît comme le résultat d'un certain pragmatisme.

Il faut en outre préciser que les enjeux autour des attributions n'ont pas la même force partout sur le territoire et qu'ils n'ont pas la même acuité selon qu'ils sont considérés à l'échelle locale ou sur le plan national et selon que l'on se situe en marché tendu ou détendu. La manière dont se constitue l'ensemble des demandes comme la manière de traiter celles-ci obéissent ainsi à des logiques labiles et fortement corrélées aux contextes locaux, et donc très variables d'un territoire à un autre. C'est pourquoi, pour présenter les procédures d'accès au logement social, on se référera à des situations locales concrètes (encadré, p. 36). À partir de ces situations, nous chercherons à expliquer schématiquement comment s'effectue le circuit de la demande – de son dépôt jusqu'à l'attribution du logement – en revisitant le fonctionnement de l'ensemble des dispositifs mobilisés localement. L'analyse visera aussi à démontrer qu'entre le cadre légal et réglementaire et les pratiques, il existe certains écarts qui peuvent être considérés comme les marges de manœuvre nécessaires pour que les acteurs locaux puissent conduire leur politique (y compris celle consistant à loger les ménages les plus démunis) et maintenir un certain équilibre entre leurs missions et leurs intérêts respectifs (1).

(1) Cet article synthétise la première partie d'un rapport de recherche qui a été menée en collaboration avec Claire Lévy-Vroelant dans le cadre d'un appel d'offre de la MIRE (DREES) lancé en 2006. La démarche de recherche porte sur un sujet plus large qui englobe l'analyse des marges de manœuvre que se sont créées les acteurs ainsi que leurs stratégies respectives, mais aussi la manière dont émerge la demande elle-même ainsi que la manière dont les demandeurs s'affrontent au système des attributions.

## Présentation succincte des terrains d'étude

Six entités territoriales ont été sélectionnées afin de couvrir toutes les possibilités des rôles et fonctions attendus du parc social en regard des contextes immobiliers. Chacune d'entre elles permet de faire varier les caractéristiques des contextes locaux : taille de l'entité, tradition partenariale, importance du parc social, marché plus ou moins tendu, « couleur » politique...

**Paris** est un territoire particulier à maints égards, notamment en raison de la taille et de la tension du marché local de l'habitat. Le nombre de demandeurs par rapport au poids du parc est sans commune mesure avec les autres territoires étudiés : ont été recensés plus de 105 000 demandeurs en 2005 pour un parc constitué d'environ 165 000 logements sociaux. Sur l'année 2005, seuls 14 400 ménages se sont vu attribuer un logement social. La manière dont sont traitées les demandes représente également une particularité par rapport aux autres entités territoriales étudiées : la ville de Paris et les mairies d'arrondissement – qui sont réservataires à elles seules de 49 100 logements sociaux « ordinaires » auxquels s'ajoutent 44 400 logements intermédiaires – représentent des acteurs majeurs dans le système d'enregistrement et de traitement de la demande (la préfecture dispose quant à elle de 27 200 logements réservés). Les accords collectifs signés en 2003 (soit plus tardivement que dans le reste de la région francilienne) permettaient, en 2005, de procéder à 1 252 attributions, soit d'atteindre 105 % des objectifs).

**Le département du Val-de-Marne** compte environ 47 300 demandes par an pour un parc de 157 000 logements sociaux. Dans la mise en regard de l'offre et de la demande, ce département ne rencontre pas les mêmes difficultés que Paris : la demande reste très concentrée sur quelques grandes communes urbaines, la plupart d'entre elles étant limitrophes de la capitale : une quinzaine de communes sur les 47 qui compte le département accueillent 50 % de la demande départementale. En matière de relogement prioritaire, les bailleurs sociaux du département réalisent depuis cinq ans entre 70 % et 85 % des objectifs de relogement dans le cadre des accords collectifs (756 attributions en 2005 dans le cadre des accords collectifs, soit 85 % des objectifs).

**L'agglomération de Rennes** compte, en janvier 2007, environ 12 600 demandeurs de logement social pour un parc de 29 974 logements sociaux (hors prêt locatif intermédiaire, prêt locatif social et logements intermédiaires). La ville de Rennes accueille la majeure partie des logements sociaux de l'agglomération (78 % du logement social environ). Le programme local de l'habitat de la métropole de Rennes relève d'une politique particulièrement ambitieuse et prévoit un rééquilibrage de son parc à l'horizon 2012. Néanmoins, la production massive de logements sociaux pose question : la ville de Rennes accueille un parc de logement social ancien (logement collectif, vaste quartier d'habitat social), alors que les villes périphériques se constituent aujourd'hui un parc de logement social plus en phase avec les besoins qui s'expriment actuellement (petits collectifs et logement individuel). Cette répartition du parc n'est pas sans conséquences dans le traitement de la demande. En effet, les acteurs locaux doivent traiter dans la filière de droit commun une demande de plus en plus sociale et l'analyse des candidatures en grande partie fondée sur le taux d'effort d'un ménage contribuerait à renforcer une certaine spécialisation sociale des quartiers.

**L'agglomération lyonnaise** présente un marché de l'habitat très tendu en 2007 : 46 258 demandeurs pour le Grand Lyon et 52 533 demandeurs dans le Rhône. La tension qui s'exprime sur le parc de logement social s'explique tout à la fois par la forte augmentation de la demande à l'échelle de l'agglomération (46 258 demandeurs en 2007 contre seulement 25 000 en 1998, soit une progression de 84 % en moins de dix ans) et par la baisse du taux de rotation dans le parc social du Grand Lyon (8 % à 9 % selon les bailleurs sociaux et les territoires). Ces deux évolutions s'expliquent par un décalage croissant entre les prix des loyers entre le secteur libre et le secteur social. En quinze ans, la proportion de logements privés dont les loyers étaient comparables ou inférieurs aux loyers du secteur HLM est passée, à Lyon, de 50 % à moins de 10 %. Cette situation ne permet plus de faire fonctionner le système d'enregistrement et de traitement de la demande comme jusqu'à une période récente, obligeant les acteurs à instaurer des filières spécialisées permettant de procéder aux relogements les plus urgents.

**L'agglomération de Nancy** présente un visage contrasté quant à la tension de son marché immobilier et à la pression qui s'exerce sur son parc social. Alors que les outils nécessaires au décompte des demandeurs sont encore en phase de constitution (8 195 demandes en instance étaient enregistrées au numéro unique fin 2007 tandis que les bailleurs sociaux estiment quant à eux le niveau de la demande à 6 000 et le nombre d'attributions à 4 000 par an). Le marché local de l'habitat de Nancy est l'un des secteurs les plus tendus du département de Meurthe-et-Moselle. L'agglomération recueille à elle seule environ 68 % de la demande départementale. Cette tension reste cependant très localisée à l'intérieur même de l'agglomération. La demande est ainsi très élevée pour le centre-ville de Nancy et les attributions très mesurées alors que le turn-over et la vacance sont assez élevés dans le parc social de la périphérie et dans les grands ensembles (60 % du parc social est classé en zone urbaine sensible).

**L'agglomération de Châteauroux** connaît un déclin démographique enregistré dans les trois derniers recensements (aujourd'hui, l'agglomération compte 50 000 habitants). Ce dépeuplement, dû à un manque d'attractivité, a plusieurs conséquences : la fuite des jeunes actifs vers le bassin d'emploi parisien et la montée de la proportion des populations éloignées de l'emploi (chômage, minima sociaux) dans l'agglomération. Le niveau de la demande en logement social reste cependant peu élevé : 1 900 demandeurs sont recensés dans les fichiers des bailleurs sociaux sachant que la demande en logement social est très orientée vers le logement individuel. Environ 50 % des demandeurs se voient proposer un logement social dans l'année et seulement 10 % des demandeurs attendent plus d'un an avant d'obtenir une proposition. La faible demande dans le parc social s'explique aussi du fait de la concurrence du parc de logement privé. Le coût d'un loyer dans un logement privé au centre de l'agglomération avoisine souvent le loyer d'un logement en parc social. Dans ce contexte, le parc social est peu sollicité et relativement peu porteur d'enjeu. Ces dernières années, le taux de vacance dans le parc de logement social a pu être stabilisé à moins de 2 % dans l'agglomération du fait des 157 démolitions opérées dans le cadre du programme de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

## Le cadre légal et réglementaire des réservations et des attributions de logements sociaux

Les logements construits et gérés par les organismes d'HLM sont régis par des lois et des règlements qui tiennent compte de deux caractéristiques fondamentales : du fait qu'ils bénéficient d'une aide de l'État, ces logements sont, d'une part, destinés à loger des personnes qui disposent de revenus modestes et, d'autre part, leurs loyers sont limités par des plafonds. Le Code de la construction et de l'habitation (CCH) spécifie les modalités d'attribution et la définition des bénéficiaires d'un logement social.

Depuis la loi du 3 janvier 1977 réformant l'aide au logement, les logements construits par les bailleurs sociaux et les logements anciens rénovés font l'objet de conventions entre les bailleurs et l'État. Ces conventions ouvrent des droits aux allocations logement (aide personnalisée au logement - APL - ou allocations logement - ALS ou ALF) et fixent un montant maximal de loyer. Enfin, pour que le système d'attribution conserve une « dimension sociale », l'attribution des logements sociaux est soumise au respect de conditions de ressources des ménages par référence à des plafonds que l'État fixe chaque année par circulaire.

### Qui gère les logements sociaux et qui peut bénéficier d'un logement social ?

Le parc locatif social compte environ 4,3 millions de logements, soit 17 % des résidences principales que compte le territoire français (hors logements-foyers). Les organismes qui sont propriétaires ou gestionnaires de ce parc possèdent des statuts différents :

- les offices publics de l'habitat (OPH) sont des établissements publics à caractère administratif qui sont rattachés aux collectivités locales et pilotés par un conseil d'administration composé des représentants des collectivités locales, de l'État, des partenaires financiers et sociaux et des locataires. En 2006, les 160 offices à loyer modéré (OPHLM) et les 123 offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), établissements publics à caractère industriel et commercial (deux types d'offices réunis dans une seule et même catégorie depuis 2007 : celle d'OPH) géraient aujourd'hui près de 2,2 millions de logements locatifs sociaux et logeaient plus de 4,5 millions de personnes ;
- les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) sont des sociétés anonymes d'HLM. Une ESH est une entreprise privée qui assure une mission sociale

### La démarche de recherche

Pour ce qui concerne le propos développé dans cet article (sachant que la recherche qui lui sert de base comporte, quant à elle, d'autres volets), trois démarches distinctes ont été menées qui combinent l'analyse documentaire, l'observation et les entretiens en vis-à-vis. La première démarche a consisté, pour chaque terrain d'étude, à mener un entretien approfondi avec les principaux responsables des services en charge du recueil et du traitement de la demande : agents municipaux ou intercommunaux, bailleurs, travailleurs sociaux ainsi que les responsables de quelques structures associatives impliquées. Ces entretiens ont été l'occasion de recueillir auprès de nos interlocuteurs les statistiques concernant la demande et les attributions ainsi que les rapports retraçant l'activité des différentes commissions. La deuxième démarche a consisté à observer les guichets où sont déposées les demandes mais aussi certaines commissions d'attribution (lors de séances où s'effectuent les travaux de ces commissions). Ces observations ont été complétées, enfin, par des entretiens avec des agents qui sont en relation directe avec les demandeurs et/ou qui assurent le travail de (pré)sélection des candidatures ainsi que la mise à disposition du logement. L'ensemble de ces investigations a cherché à rendre compte dans toutes leurs dimensions et surtout du point de vue des pratiques, des différentes étapes du traitement des demandes de l'enregistrement jusqu'à l'attribution, en passant par les travaux de préparation des commissions.

par le biais de la construction et de la gestion de logements sociaux. Ce patrimoine est constitué de constructions réalisées à l'initiative d'entreprises (financées par le 1 % Logement) ou d'associations caritatives. Depuis 2003 (2), les règles de gouvernance des sociétés anonymes HLM ont été profondément modifiées. Cette réforme a marqué la généralisation de la présence des collectivités et des représentants des locataires dans le Conseil d'administration. Ces évolutions ont surtout permis aux collecteurs du 1 % de pouvoir diriger réellement les ESH dont ils étaient actionnaires majoritaires. Fin 2006, les 284 ESH, regroupées au sein d'une fédération, géraient un parc équivalent à celui des offices, soit environ deux millions de logements locatifs ;

- les sociétés d'économie mixte (SEM) disposent d'un patrimoine locatif conventionné pour les logements construits, acquis ou améliorés, avec le concours financier de l'État. Près de 300 SEM interviennent dans le secteur du logement et leur parc représentant environ 525 000 logements. Il s'agit de sociétés anonymes dont la collectivité doit posséder entre 51 % et 85 % du capital. La

(2) Voir circulaire UHC/OC/16 n° 2003-56 du 22 septembre 2003 relative à l'évolution de la gouvernance des sociétés anonymes d'HLM.

collectivité dispose d'au moins un représentant et de la moitié des voix au conseil d'administration.

Le statut des organismes et surtout leur lien avec les collectivités locales infléchissent leur politique de gestion patrimoniale ainsi que leur politique en matière d'attribution. Certains offices et OPAC apparaissent comme de véritables outils à disposition des élus quand certaines ESH se posent comme des opérateurs intervenant sur un marché, à la recherche de la meilleure rentabilité de leurs investissements. Cependant, dans la plupart des cas, les positionnements sont moins tranchés et de réels partenariats peuvent être noués entre les ESH et les collectivités tandis que les offices publics ou les OPAC peuvent faire montre d'une certaine autonomie dans leurs options de développement. Si, en son temps, Catherine Bourgeois (1996) avait pu distinguer une réelle ligne de partage dans la gestion des attributions entre les deux principales « familles » d'opérateurs, il semblerait que, aujourd'hui, en fonction de son histoire, de la demande sociale (3) qui s'exprime au plan local et des rapports de forces politiques en présence, chaque territoire donne lieu à un jeu d'acteurs et des positionnements moins clivés.

À la question de savoir à qui doivent bénéficier les logements sociaux, la loi répond que seules les personnes physiques de nationalité française ou autorisées à séjourner sur le territoire français peuvent faire une demande de logement social, à condition que leurs ressources n'excèdent pas les plafonds réglementaires. Les structures associatives peuvent également se voir attribuer un ou plusieurs logements sociaux à des fins de sous-location, à condition que le logement s'adresse à des publics ciblés (les personnes en difficulté sociale ou en réinsertion, les jeunes de moins de trente ans, les personnes âgées...). Enfin, les établissements publics peuvent aussi bénéficier de logements sociaux, notamment les centres communaux d'action sociale (CCAS) ainsi que les organismes qui gèrent le logement étudiant comme le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

### **Le partage « théorique » des contingents de réservation et les usages en matière de désignation**

Dans chaque programme de logement social financé, les institutions ayant apporté une aide à la construction ou ayant garanti les prêts contractés

bénéficient d'un contingent de réservation. En théorie, seul le réservataire attiré des logements peut adresser un candidat pour ce logement. Suivant la pression de la demande dans le parc social, le réservataire proposera plusieurs candidats pour un logement suivant une logique de désignation qui lui est propre (4).

Le préfet dispose d'un contingent de 30 % du parc de logement social (25 % du parc réservé pour les mal logés et 5 % pour les fonctionnaires) afin de reloger en priorité les ménages qui ne parviennent pas à accéder au logement social par les circuits classiques d'attribution, et notamment par les autres contingents existants. Il s'agissait, jusqu'à présent, des différentes catégories de publics défavorisés (5) et des ménages concernés par les opérations de renouvellement urbain. Aujourd'hui, ce contingent doit être mobilisé aussi pour le logement des ménages visés par la loi relative au DALO. Bien souvent, les services des préfectures n'ont pas la maîtrise de la totalité de leur contingent, quand ils n'en n'ont pas tout bonnement perdu la trace. Aucun bilan n'est d'ailleurs fait de l'usage de ce contingent qui n'a été l'objet d'aucune évaluation locale ou nationale. Depuis août 2004, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales – et sa circulaire interministérielle du 17 janvier 2005 – autorise le préfet à déléguer son droit de réservation au maire ou, avec l'accord de ce dernier, au président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La délégitation du contingent préfectoral n'est pas un droit. En tout état de cause, la convention de délégitation du contingent devra comprendre des engagements précis en faveur du logement des publics prioritaires et cohérents avec les politiques définies au niveau départemental en particulier avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Le préfet évalue donc annuellement avec le délégataire le respect de ces engagements. À défaut, il mettra en demeure la collectivité de les honorer et, en dernier ressort, s'il fait le constat d'un non-respect de ces engagements, il pourra retirer la délégitation.

De leur côté, les collectivités locales disposent d'un contingent minoritaire, variable et limité en général à 20 %, qui correspond aux garanties des prêts de la Caisse des dépôts qu'elles apportent aux bailleurs. Dans certains cas, les collectivités locales peuvent demander et obtenir plus de logements au titre de leur contingent, en contrepartie

(3) La définition que l'on retient de la « demande sociale » dans le contexte précis de l'attribution de logements sociaux correspond à l'ensemble des demandes effectives, des besoins ressentis, des attentes et des revendications concernant l'accès à un logement social exprimés par des individus, des groupes ou des représentants de collectivités ou d'institutions. La demande sociale, c'est la « demande de la société » qui exprime ses besoins en exerçant un ensemble de revendications et de pressions sur les décideurs locaux ou nationaux.

(4) Avec le DALO, les réservataires doivent proposer trois candidats pour chaque logement à attribuer.

(5) Voir *infra*.

de financements. Leur objectif avant tout, à travers ce contingent, est de reloger des personnes originaires de leur propre commune, mais elles souhaitent aussi souvent restaurer ou maintenir une certaine mixité sociale sur leur territoire, en contrôlant rigoureusement l'accès des personnes défavorisées dans le parc de logement social implanté sur leur commune (afin d'éviter toute concentration de situations de pauvreté). De manière générale, les élus locaux logent des publics précaires et très précaires « de chez eux », au risque d'être en contradiction avec l'affichage de mixité. Les évolutions de l'occupation du parc en témoignent ; ce n'est pas le seul contingent préfectoral qui fait entrer les ménages démunis et fragiles dans le parc social. La particularité de ce type d'attribution vient néanmoins de ce que les élus se préoccupent très souvent du point de vue des voisins, du fonctionnement dans la durée des groupes immobiliers et de l'insertion durable des ménages, ce que les services de l'État ne peuvent faire, faute de connaître le parc et son fonctionnement. Face à l'augmentation de la demande sur certains territoires et à des politiques nationales et locales qui exigent de plus en plus de transparence, plusieurs collectivités territoriales tendent à objectiver de plus en plus leur procédure de désignation des candidats, notamment en mettant en place des systèmes de tri « objectif » de la demande (*scoring*). D'autres optent plutôt pour un traitement partenarial de la demande et une désignation collective des candidats.

Les collecteurs du « 1 % Logement » bénéficient de réservations de logements en fonction de leur participation financière à la production des logements sociaux (6). Les collecteurs gèrent également des aides qui permettent de favoriser l'accès au logement pour les jeunes et les salariés (LOCA-PASS). Là encore, les modes de désignation des candidats sont diversifiés ; ils dépendent notamment de la taille des entreprises soumises au 1 % Logement. Dans les grandes entreprises, les salariés formulent leur demande auprès de leur employeur, ces derniers opèrent une sélection et transmettent les dossiers au collecteur 1 %. Par exemple, Air France, comme d'autres grandes entreprises, assure elle-même les désignations des candidats via son service d'action sociale. Dans d'autres organisations de plus petite taille, généralement des PME, c'est le candidat – suite à l'aval de sa direction – qui entre en contact avec le collecteur. Dans tous les cas, le collecteur ne joue qu'un rôle de régulation entre les différentes entreprises

auprès desquelles il effectue sa collecte. La plupart du temps, il cherche seulement à proposer un nombre de logements plus ou moins proportionnel aux fonds que l'entreprise aura versés.

Certains bailleurs sociaux peuvent attribuer librement des logements sur la part de logement qui n'a pas été réservée. Ils peuvent utiliser ce « contingent » pour les personnes définies comme prioritaires dans le cadre des accords collectifs départementaux ou pour leurs locataires en demande de mutation. Un bailleur du Rhône gèrera ainsi près de 40 % des attributions en direct ayant, de par son histoire, pu constituer un parc important sur fonds propres. Dans certains cas, faute de candidatures, le bailleur peut toutefois attribuer directement le logement d'un réservataire « pour un tour », puis lui « rendre » le logement à la mutation suivante. Ce qui peut apparaître à première vue comme une pratique marginale peut devenir d'un usage très répandu dans certaines circonstances. À cet égard, on peut indiquer que certaines pratiques locales ont fait que de nombreux bailleurs ont pu progressivement s'affranchir d'une partie de leurs obligations et ne remettre plus que très exceptionnellement les logements libérés à disposition des réservataires (7). Plusieurs raisons expliquent cette pratique : souvent le bailleur traite directement avec la commune pour envisager des attributions ou des relogements, mais il arrive aussi que, régulièrement, il utilise les logements qui se libèrent pour donner satisfaction à ses locataires. Il faut savoir en effet que les mutations représentent parfois jusqu'à un tiers des attributions et que de nombreux bailleurs ont fait de la facilitation de la mutation interne à leur parc l'un des axes de leur politique d'entreprise.

Il faut préciser que cette pratique de « gestion directe » peut être le résultat d'un accord, officiel ou tacite, entre le bailleur et les réservataires qui voient dans cette « délégation » un moyen d'optimiser la gestion de leur contingent. Ces réservataires, par exemple des préfectures, peuvent procéder alors à un contrôle *a posteriori* des attributions afin de vérifier si celles-ci ont été conformes aux objectifs légaux et éventuellement à ceux qui avaient été négociés avec le bailleur. Enfin, dans certains territoires, d'autres acteurs peuvent compter parmi les réservataires, comme des caisses d'Allocations familiales (CAF) ou des conseils généraux lorsqu'ils ont contribué au financement des opérations.

(6) Au plan national, le 1 % Logement a participé au financement de 57 % des logements PLUS/PLAI produits en 2005. Cette contribution lui a permis d'obtenir 23 % du total des réservations dans les logements produits (« Concours du 1 % relancé », in *La lettre du 1 % Logement*, n° 35, avril-mai 2006).

(7) Cette situation est en partie expliquée par le fait que l'État ou le 1 % Logement ne voulaient pas gérer de fichiers et n'avaient pas de demandeurs : ils remettaient à disposition des bailleurs les logements notamment dans les secteurs les moins attractifs. On peut rappeler qu'au début des années 1990, on luttait à grande échelle contre la vacance y compris dans le Rhône ou en Île-de-France.

Au total, ce partage des « droits de réservation » et les contingents qui leur sont associés sont des éléments qui finissent par générer beaucoup de confusions et, parfois, des mésententes entre partenaires publics. Par ailleurs, ces pratiques demeurent la plupart du temps une énigme pour les candidats au logement. La complexité du système et la faible visibilité de son fonctionnement suscitent aussi beaucoup de fantasmes. Les filières d'attribution du 1 % Logement notamment, mais aussi celles des communes, peuvent être des lieux où l'on a pu soupçonner l'existence de passe-droits, de discriminations ou d'un certain clientélisme politique. Et si l'une des revendications principales des communes est de pouvoir exercer un droit de regard sur les attributions de tous les contingents afin de se faire une idée exacte de la dynamique de peuplement de certains quartiers, les bailleurs ont semblé jusqu'à présent se satisfaire globalement du système. Néanmoins, la situation évolue peu à peu (en dehors des sites étudiés) avec notamment la mise en place de dispositifs de mise en commun de la demande (8).

### *Plusieurs dispositifs viennent compléter le cadre général des attributions de logements sociaux*

La loi accorde un caractère prioritaire à certaines demandes (article L 441-1 du CCH). Les personnes sans logement, les personnes cumulant des difficultés sociales, les personnes hébergées en foyer relèvent de cette catégorie, ainsi que toute demande ayant un caractère d'urgence (habitat précaire, logement insalubre). La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu la notion de « priorité » aux personnes mal logées qui reprennent une activité suite à une période de chômage de longue durée. Les organismes d'HLM relogent ces publics dans le cadre d'engagements contractuels et de dispositifs locaux [plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, accords collectifs départementaux et intercommunaux et publics désignés par les dispositions de la loi relative au droit au logement opposable (DALO), etc.].

En outre, pour favoriser l'accès des publics prioritaires dans le logement, plusieurs dispositifs de solvabilisation peuvent intervenir. Certains permettent ainsi de garantir les risques d'impayés de loyer : le conseil général peut attribuer des aides à l'accès

(le paiement d'une caution) ainsi qu'une garantie de loyer dans le cadre du fonds solidarité de logement (FSL) tandis que les organismes collecteurs du 1 % Logement peuvent apporter des garanties de loyer (dépôt de garantie, garantie de paiement du loyer et des charges) dans le cadre du dispositif LOCA-PASS (9), appelé à être remplacé par la garantie des risques locatifs mais qui ne sera pas étendue au parc social, tout au moins dans un premier temps. Dans certaines situations, l'attribution d'un logement social est conditionnée par l'octroi de l'une de ces aides. Par ailleurs, si les délais de traitement de la demande sont jugés anormalement longs, le candidat a la possibilité, depuis la loi de lutte contre les exclusions de 1998, de présenter un recours. Cette procédure, qui a été renforcée et généralisée dans le cadre de la mise en application de la loi relative au DALO, implique que le demandeur s'adresse à la commission de médiation. Cette commission, composée de représentants de l'ensemble des partenaires concernés (État, conseil général, bailleurs...), analyse les éléments du dossier du demandeur et statue sur le caractère prioritaire et l'urgence du relogement. Elle communique au ménage sa décision et envoie la liste des ménages à reloger au préfet qui devra, sur son contingent, proposer un logement correspondant aux besoins du ménage (taille, localisation, niveau de loyer...).

Au terme de la procédure, dûment encadrée par des délais, le secrétariat de la commission envoie un courrier au demandeur afin de lui rendre compte de l'avis de l'instance. Il peut l'informer que son dossier fera l'objet d'un traitement particulier et prioritaire ou l'inciter à faire une demande auprès d'autres bailleurs. Il peut également lui proposer d'élargir le champ de la recherche à d'autres quartiers, d'autres communes, à établir une demande de logement en adéquation avec la composition familiale du ménage. Bien que relativement simple dans ses principes de base, le cadre légal concernant les attributions a été enrichi au cours du temps de différents dispositifs légaux ou réglementaires destinés à réguler les rapports entre les demandeurs de logements sociaux et les bailleurs. Si aujourd'hui une certaine effervescence se manifeste autour des aspects réglementaires de l'attribution, il faut y voir une exacerbation des enjeux tant pour la puissance publique (État et collectivités locales) que pour les bailleurs et les candidats au logement. C'est pourquoi il apparaît

(8) Certains départements ont développés des outils uniques d'enregistrement de la demande qui sont à la fois des observatoires, des fichiers d'enregistrement du numéro unique et des lieux de centralisation des demandes.

(9) Ces aides s'adressent aux salariés du secteur privé non agricole, quelle que soit l'ancienneté ou la nature du contrat de travail, ainsi qu'aux jeunes âgés de moins de 30 ans, en formation professionnelle, en recherche d'emploi, en situation d'emploi, en contrat à durée déterminée (CDD), y compris les emplois jeunes et les fonctionnaires non titularisés, ou encore les étudiants justifiant soit d'un CDD d'une durée minimale de trois mois, en cours au moment de la demande, soit d'un ou plusieurs CDD d'une durée cumulée minimale de trois mois au cours des six mois précédant la demande, soit d'une convention de stage d'au moins trois mois en cours au moment de la demande, soit d'une bourse d'État.

nécessaire de mesurer l'écart entre la manière dont s'effectuent, *en principe*, les attributions et celle dont celles-ci s'effectuent, *en pratique*.

## De l'enregistrement de la demande à l'attribution d'un logement

Pour accéder au logement social, un demandeur doit faire un certain nombre de démarches et peut faire emprunter à sa demande plusieurs circuits. Afin que se déclenche une attribution de logement, il faut qu'un logement soit « mis à disposition » : pour ce faire, cette offre effectuera elle aussi tout un circuit avant que l'attribution s'effectue, sachant que le passage en commission d'attribution des logements qui officialisera l'attribution n'est qu'une étape, et pas la dernière, de ce long processus.

### La phase d'enregistrement et la constitution du stock de demandeurs

Chercher à obtenir un logement nécessite, de la part des candidats, d'effectuer plusieurs démarches pour concrétiser leur demande. Cette formulation de la demande est enregistrée selon deux modalités : dans un fichier départemental dit du « numéro unique » et auprès d'un instructeur local habilité à « instruire » le dossier du demandeur. Le mécanisme d'enregistrement du numéro unique, tel qu'il a été fixé par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, garantit l'enregistrement d'une demande de logement social dans un fichier départemental et la date d'inscription de la demande (pour pouvoir mesurer le délai d'attente et le traitement prioritaire du dossier si l'attente devenait anormalement longue). Dans chaque département, un délai d'attente anormalement long au-delà duquel la demande doit être traitée en priorité est fixé par le préfet. Si, généralement, le délai fixé se rapproche de deux ans, celui-ci peut varier fortement d'un département à l'autre. Par exemple, il s'étend à six mois dans les Landes et la Haute-Marne, à trois ans pour le Val-de-Marne et peut aller jusqu'à dix ans pour les T5 à Paris (le délai peut en effet varier selon la taille du logement et selon les territoires au sein d'un même département).

Mis en place pour mieux identifier les ménages rencontrant des difficultés pour accéder au logement social (en fixant dans chaque département un délai d'attente anormalement long), le dispositif du numéro unique fait encore l'objet de beaucoup d'incompréhensions de la part des demandeurs qui le confondent avec le dépôt d'un dossier de demande ou qui considèrent qu'il ouvre un droit permettant à échéance d'obtenir « de toute façon » un logement. Il ne s'agit pourtant pas d'un numéro de rang permettant de prendre place dans une file d'attente

et ce d'autant que cet enregistrement peut parfois être déconnecté du dépôt de dossier proprement dit. Dans la pratique, le demandeur n'effectue pas une demande d'enregistrement au numéro unique. Il fait une demande de logement social auprès d'un réservataire (une collectivité, un collecteur 1 % Logement, une préfecture), ou d'un organisme HLM, qui transmettra la demande au gestionnaire du numéro unique afin de l'enregistrer dans le fichier départemental et qui constituera, par ailleurs, le dossier du candidat.

Les usages en matière d'enregistrement de la demande et de constitution des dossiers de candidature divergent assez fortement d'un territoire à l'autre. Deux situations sont possibles : soit l'enregistrement du numéro unique se fait sans condition et indépendamment de la constitution d'un dossier de demande, soit l'enregistrement est effectué conjointement au dépôt d'une demande constituée afin d'être instruite par les organismes. Dans le premier cas, l'enregistrement permet seulement de « prendre date », ce qui fait que l'on peut enregistrer dans le fichier du numéro unique des demandes qui ne seront ni vérifiées ni instruites. La seconde situation génère plusieurs cas de figure. Certaines villes ou bailleurs peuvent constituer scrupuleusement (comme s'il devait passer en commission) le dossier de demande dès le démarrage de la procédure. D'autres se contentent de recueillir des informations permettant de contrôler les conditions de recevabilité de la demande (principalement composition familiale, ressources permettant d'accéder au logement social et carte d'identité ou titre de séjour), puis, lorsqu'un logement se libère et semble correspondre à la demande, ils réactualisent les éléments du dossier (trois dernières fiches de paye, déclaration fiscale, etc.). L'examen de la candidature pourra alors être approfondi au besoin par le bailleur ou les services logement de la ville.

Les services des villes peuvent être plus ou moins impliqués dans l'enregistrement de la demande et l'octroi au numéro unique. L'évaluation nationale du dispositif d'enregistrement départemental montre que les villes de la région parisienne sont généralement assez investies dans le recueil de la demande ; en région, ce sont majoritairement les bailleurs qui assurent cette mission. L'enquête montre néanmoins que la diversité des organisations dépasse le clivage Île-de-France – autres régions. Ainsi, à Paris, le demandeur a la possibilité de déposer sa candidature au guichet de la mairie centrale, en mairie d'arrondissement ou encore auprès de l'OPAC de Paris. Autre exemple : dans l'agglomération rennaise, seules les villes réceptionnent la demande de logement social et délivrent un numéro unique (les bailleurs recueillent uniquement les demandes de mutation). Enfin, à Châteauroux, ce sont principalement les bailleurs qui ont la charge de recueillir la

demande et d'attribuer un numéro unique. Devant l'émiettement des pratiques et des lieux où se traitent tout ou partie des demandes, des initiatives ont été prises par les bailleurs sociaux et des collectivités locales afin de produire un seul fichier directement utilisable pour les attributions, l'enregistrement du numéro unique et pour les autres dispositifs destinés au relogement des ménages prioritaires ainsi que pour l'observation de l'évolution de la demande. C'est le cas des départements de la région des Pays de la Loire, du Morbihan et de la Haute-Savoie, tandis que des projets se développent en Midi-Pyrénées, en Alsace, en Picardie, etc.

Les bailleurs sociaux disposent quant à eux d'une organisation assez variée pour recueillir les demandes de logement. Certains disposent d'un accueil exclusif à leur siège quand d'autres peuvent proposer, en fonction de leur organisation territoriale, d'enregistrer une demande directement à l'une de leurs antennes locales (OPAC 94, OPAC de Paris). La présence d'une antenne locale peut favoriser le dépôt d'une demande de logement social puisque les candidats pourront l'effectuer à proximité de leur domicile. À l'inverse, la centralisation de la demande au siège d'un bailleur social qui détient un parc de logements éclaté à l'échelle départementale ou régionale peut pénaliser les personnes qui rencontrent des difficultés pour se déplacer. Cet éloignement peut constituer un premier filtre important dans la manière dont peut ou non s'exprimer une demande.

### **La désignation des candidats par les réservataires : déclenchement de la procédure et modes opératoires**

L'enregistrement d'une demande ne déclenche pas automatiquement une recherche de logement (sauf cas de pénurie de clients). C'est la disponibilité d'un logement qui déclenche la mise en route du processus : une demande de logement social ne peut être traitée que sur la base d'une mise à disposition d'un logement social par le bailleur social ou suite à la livraison d'un programme de logements sociaux neufs. Lorsqu'un locataire donne son préavis pour quitter un logement, le bailleur social en informe le réservataire (10) du logement. Ce dernier proposera alors un ou des candidats suite à l'analyse plus ou moins approfondie des dossiers des demandeurs (composition des ménages, ressources financières, typologie du logement, niveau de loyer). Cette logique du déclenchement de l'offre produit parfois des situations qui peuvent apparaître aberrantes : ainsi, des candidatures peuvent rester en suspens pendant des mois, voire des années, alors que certains

logements (parfois même tous ceux d'un programme neuf) nécessiteront de nombreuses démarches pour trouver preneurs. Aucune gestion prévisionnelle des attributions au regard des demandes enregistrées n'est, en général, mise en œuvre. Cela peut apparaître dans certains cas comme une lacune importante du système sachant toutefois que certains organismes (par exemple à Villeurbanne) classent leur demande par ordre de priorité de manière à organiser sa prise en compte et que, par ailleurs, l'attribution des groupes neufs est souvent négociée entre réservataires, largement avant la livraison des programmes.

Pour comprendre ce que sont les étapes du chemin qui mène à l'attribution d'un logement social, il est nécessaire d'examiner comment sont mises en œuvre les procédures de désignation d'un ou plusieurs candidats parmi l'ensemble des demandeurs. Là encore, les usages sont divers. En fonction des réservataires, le nombre de candidats sélectionnés, les modes de sélection et le niveau de constitution des dossiers peuvent différer fortement. Ainsi, le nombre de candidats proposés pour un logement peut varier d'un réservataire à l'autre (une personne chez certains réservataires du 1 % Logement, deux à cinq pour la préfecture du Val-de-Marne, trois à cinq personnes pour la Ville de Paris).

Par ailleurs, au-delà de cette sélection, la manière dont les candidats sont présentés au bailleur peut différer selon les usages locaux. Certains réservataires envoient au bailleur une liste où figurent un ou plusieurs candidats sans aucun renseignement complémentaire sur le demandeur. Lorsque la candidature parvient sous la forme de liste, le dossier du demandeur doit être totalement constitué par le bailleur, ce qui repousse d'autant le passage du dossier en commission d'attribution. Certains réservataires peuvent, en revanche, constituer le dossier selon les mêmes modalités qu'un bailleur, ce qui permet au bailleur de gagner un temps considérable dans le traitement de la demande. Dans d'autres cas, un premier dossier aura été transmis au bailleur au moment de l'enregistrement de la demande. Au moment de la visite au candidat, le bailleur lui demandera de bien vouloir actualiser son dossier (qui peut avoir été déposé il y a plusieurs mois, voire plusieurs années). C'est pourquoi la plus ou moins grande « préparation » des dossiers n'est pas forcément imputable à la désinvolture des réservataires mais est liée aux moyens humains à sa disposition pour recueillir et faire valoir des candidatures. Le bailleur, en fonction de la convention qui le lie avec le réservataire, fera valoir un délai pendant lequel pourront lui être

(10) Voir *infra* la présentation de ce mécanisme.

adressés des dossiers de candidats (entre deux semaines et deux mois) et transmettra un descriptif sommaire du logement (taille, loyer, localisation). Ce délai bref est conditionné par le souci de ne pas occasionner de vacance ; aussi, même en secteur tendu, certains collecteurs ou certaines communes ne parviennent pas à faire jouer leur droit de réservation et remettent, pour « un tour », le logement à disposition du bailleur qui lui va pouvoir puiser dans un « vivier » de demandeurs plus large et diversifié, soit parce qu'il draine l'essentiel des demandes locales, soit parce qu'il est sollicité par de nombreux dispositifs ou parce qu'il cherche à favoriser les mutations à l'intérieur de son propre patrimoine.

L'observation des sélections opérées par les réservataires sur les différents terrains d'étude permet de distinguer deux grands types de procédés, qui peuvent être complémentaires :

- le premier type se veut plus objectif. La sélection s'effectue alors sur le mode du tri d'informations sur la base de critères, préalablement saisis dans un logiciel de traitement. Cette sélection ne fait pas, en principe, intervenir l'appréciation des personnes chargées de l'instruction du dossier et peut intervenir au moyen d'un logiciel permettant d'attribuer une note à chaque demandeur, il s'agit de la technique dite du « *scoring* » (11) ;
- le second laisse davantage de place aux appréciations et aux critères subjectifs. Il associe, le plus souvent, des entretiens avec les candidats et des critères de sélection définis collectivement.

Dans les faits, le « *scoring* » n'intervient jamais seul. S'il permet de sortir du fichier quelques demandeurs sur des critères objectifs, il nécessite toujours une analyse qualitative de la demande et de son adéquation avec l'offre et entraîne donc un second tri parmi ces dossiers : environnement, école, localisation du logement dans l'immeuble pour éviter des refus de la part du demandeur.

Même si les différents réservataires défendent à peu près la même philosophie de désignation et disent poursuivre sensiblement la même politique (favoriser le relogement des personnes défavorisées, assurer la mixité sociale, traiter des demandes dont le délai d'attente est anormalement long, etc.), ils font en sorte de conserver des marges de manœuvre importantes pour procéder à la sélection des demandeurs dont le dossier sera présenté à la commission d'attribution. On relève, en effet, que même lors des procédures de type « *scoring* » qui se veulent totalement objectives, le nombre de demandes est si important que les sélections finales

sont faites « manuellement » par les personnes en charge du traitement des dossiers, sur la base d'appréciations et de jugements qui, s'ils ne sont sans doute pas arbitraires, sont néanmoins empreints d'une forte subjectivité.

D'autres modes de sélection peuvent intervenir *via* des instances partenariales (ou des documents qui engagent plusieurs acteurs) ; il s'agit alors d'une démarche collective de désignation. S'appuyant sur des critères négociés entre partenaires, ce mode de sélection permet d'encadrer les choix réalisés et de croiser les appréciations subjectives données par chacun des partenaires. À Paris, ces instances prennent la forme, comme on l'a vu, d'une commission de désignation. Dans les EPCI dont le territoire correspond à un bassin d'habitat, les conférences intercommunales du logement peuvent remplir ce rôle, comme c'est le cas à Rennes métropole. Par ailleurs, une troisième voie existe qui consiste à ne présenter aux commissions d'attribution qu'une candidature unique de ménage qui a déjà visité et a manifesté son intérêt pour le logement. Sans doute minoritaire, cette voie est l'apanage des contextes où la tension autour du parc social est faible (la « cooptation » de locataires ou le travail de « commercialisation » des logements par le personnel de proximité du bailleur constitue alors le premier filtre). Cela peut aussi intervenir dans des contextes où les réservataires du 1 % Logement, par le moyen des comités d'entreprise, organisent de véritables « bourses du logement » : la libération d'un logement par un salarié de l'entreprise ouvre de facto un « droit de suite » que s'efforceront de faire jouer les représentants du personnel, avec parfois l'aval d'un supérieur hiérarchique à l'intérieur de l'entreprise ; le collecteur n'interviendra alors qu'au stade du montage du dossier de candidature qui se fera donc en aval de la sélection du candidat...

### **La commission d'attribution : du processus sélectif en amont à l'émergence d'un consensus sur une candidature**

Une fois les candidats sélectionnés par les réservataires, l'attribution des logements locatifs sociaux est de la responsabilité exclusive de la commission d'attribution des bailleurs sociaux (organismes HLM ou SEM). La loi impose en effet à chaque organisme de créer une commission d'attribution, à laquelle participeront certains partenaires (dont le maire, les associations d'insertion, l'État s'il le demande), qui aura la charge d'attribuer nominativement le logement social. La plupart des attributions passent par la voie de

(11) Le *scoring* consiste à affecter une note à un demandeur inscrit sur une base de données en fonction de critères pondérés.

la commission des attributions (12). À dire vrai, l'essentiel du processus de sélection aura été réalisé généralement en amont de la commission : dans un premier temps au moment de la sélection des candidats proposés par le réservataire ; ensuite, pendant l'instruction de la demande par le bailleur.

### **L'instruction du dossier et les précommissions : la partie souterraine du processus d'attribution**

Une fois destinataire des candidatures présentées par le réservataire, le bailleur peut rencontrer ou solliciter les ménages afin de recueillir certaines pièces justificatives (évolutions des ressources ou de la composition familiale, etc.) et de s'assurer qu'il est intéressé par le logement. L'examen de la recevabilité de la demande s'effectuera au regard des plafonds de ressources et des titres de séjours, si nécessaire. Parallèlement ? le bailleur organisera parfois la visite du logement (il envoie au candidat désigné un droit de visite à faire valoir généralement au gardien de l'immeuble ou à défaut au locataire du logement). Le bailleur peut décider de faire visiter le logement à plusieurs candidats afin de gagner du temps dans le traitement de l'attribution (certains candidats désignés au premier rang par les réservataires ne visitent pas le logement ou le refusent, notamment dans les quartiers dits « sensibles » ou peu attractifs). Lors de la présentation d'une candidature en commission d'attribution locale, les bailleurs examinent en général les candidatures selon quatre grands thèmes : le parcours résidentiel du ménage, sa situation sociale et professionnelle, l'étude de loyer et les engagements financiers de la personne. Ces divers éléments doivent permettre au bailleur d'appréhender la capacité du demandeur à assurer ses droits et devoirs dans le cadre d'une location. À cette occasion, le travail d'interprétation des dossiers par les différents collaborateurs est déterminant. C'est souvent lors de « précommissions » que les bailleurs approfondissent les demandes et arrêtent une position qui sera présentée en commission d'attribution. Certaines précommissions peuvent être partenariales. À Rennes ou à Lyon, ces précommissions réunissent sous l'impulsion des autorités locales l'ensemble des partenaires (ville, EPCI, conseil général, bailleurs, associations et gestionnaires de structures d'hébergement) pour échanger sur les dossiers jugés « complexes ». Au terme du processus, le dossier sera présenté en commission d'attribution locale.

Quatre grandes décisions peuvent être prises au moins par les membres de la précommission dont :

- l'avis favorable : si le taux d'effort de la personne est un élément important de la décision, il est loin

de représenter le seul critère d'attribution. La prise en compte d'éléments éminemment subjectifs tels que la « capacité d'insertion du candidat dans le quartier », sa « dynamique d'insertion professionnelle » ou encore sa « capacité/ou sa motivation à résorber une dette » pourront également jouer fortement dans la décision ;

- l'avis défavorable (le refus) pourra être motivé par des « irrégularités » (séjour irrégulier sur le territoire national, pièces falsifiées, dossier incomplet, inadéquation de la taille du logement), des éléments financiers (le dépassement des plafonds de ressources, le loyer trop élevé eu égard au plan de surendettement, les dettes locatives non soldées) ou des éléments plus périphériques : l'abandon du préavis du précédent locataire, la reprise du bien par le bailleur, la mixité sociale (13), ou tout autre motif qui doit être explicité au demandeur ;
- un ajournement du dossier pourra être éventuellement être prononcé par les membres de la commission afin d'obtenir des informations complémentaires sur la demande. Les étapes successives de l'instruction des dossiers sont censées limiter ces situations ;
- au regard de la situation financière fragile du demandeur, le bailleur peut décider d'attribuer le logement « sous réserve d'octroi d'une aide ou d'une » (garantie parentale pour les étudiants, LOCA-PASS pour les jeunes professionnels, garantie de loyer et/ou accompagnement social lié au logement dans le cadre du fonds solidarité logement pour les personnes qui rencontrent des difficultés d'insertion sociale ou des difficultés financières, etc.).

Cette préinstruction des dossiers des candidats laisse le champ libre à l'appréciation des bailleurs qui effectuent une première sélection des candidats sur la base de critères qui peuvent entrer en contradiction avec les critères définis dans le cadre réglementaire. L'exemple le plus significatif est sans doute l'étude de loyer (dont, notamment, le calcul taux d'effort) pratiqué par la quasi-totalité des bailleurs mais cela peut concerner d'autres point comme l'évaluation de la capacité d'insertion socioprofessionnelle du candidat. De manière générale et pour l'essentiel des candidatures, cette instruction du dossier en amont présente beaucoup d'avantages, dont celui de faciliter le travail des commissions d'instruction en procédant à une véritable « qualification » des candidatures. Il faut dire aussi que les services qui effectuent cette préinstruction agissent le plus souvent en anticipant sur la position de la commission d'attribution de logements. Des bailleurs font valoir ainsi leur partenariat avec les collectivités afin d'instaurer un lien de confiance mutuel qui leur permet d'effectuer

(12) Le chiffre de 80 % a été donné dans une étude réalisée par la fédération Consommation, Logement et Cadre de vie « Enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution de logements », novembre 2004, p.16.

(13) Logirem, un organisme (ESH) de PACA, a eu gain de cause sur ce motif en première instance et en appel.

des sélections de candidats qui conviendront à tous et notamment aux élus locaux.

### **La commission d'attribution : instance d'enregistrement et de validation mais aussi lieu de débat**

Même si le bailleur porte un avis, favorable comme défavorable, à une candidature en amont de la commission, l'attribution du logement est loin d'être définitive. Les commissions d'attribution ne sont pas de simples chambres d'enregistrement. Elles sont avant tout des lieux d'échange d'informations et de négociation qui permettent au final de statuer sur une demande de logement social. Dans ce cadre, les discussions peuvent être intenses, émaillées de débats contradictoires ou plus consensuels, suivant la nature des dossiers et la composition de la commission d'attribution. Cette dernière s'effectue désormais indépendamment du statut de l'organisme qui attribue le logement. Les OPAC et les offices, comme les ESH, fonctionnent avec une commission qui compte cinq administrateurs de l'organisme et un représentant élu des locataires, sachant que le maire reste membre de droit et a une voix délibérative pour toute commission organisée sur sa commune.

Dans la commission d'un office ou d'une ESH ou dans une commission partenariale, il n'est pas rare que des désaccords se fassent jour entre les différents partenaires (bailleurs, villes, État, conseil général, représentant des locataires) au moment de la décision sur une demande. L'analyse du dossier peut, en effet, relever d'enjeux plus politiques. De l'avis des acteurs rencontrés, plus la commission sera ouverte au partenariat, plus les débats seront vifs. S'il est logique que des conflits se fassent jour dans les commissions, l'avis généralement exprimé par les acteurs valorise la composition partenariale d'une commission qui leur apparaît garante, en général, d'un traitement « équitable » des candidatures. En fait, la recherche du consensus et la volonté de préserver les équilibres au sein du jeu partenarial dominant chez les acteurs qui trouveront toujours un moyen de s'entendre ou de négocier autour d'une situation, et ce, parfois à la surprise des participants aux commissions qui n'appartiennent pas au cercle de ceux qui peuvent négocier, en l'occurrence les représentants des associations de locataires. À cet égard, il peut être fait mention de l'opinion formulée par les administrateurs de l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) élus par les locataires et qui siègent en commission d'attribution (Confédération Consommation, Logement et Cadre de vie, 2004:16).

Ceux-ci regrettent, en effet, que 60 % des attributions ne fassent l'objet que d'une simple « avalisation » du fait qu'un seul dossier de candidature ait été proposé pour le logement, le bailleur ayant fait « sa » sélection en amont. Par ailleurs, lors du déroulement des commissions, ils regrettent l'influence trop grande des maires et le flou qui peut accompagner les motifs de désignation ou de refus par eux de certains candidats.

Qu'il s'agisse d'un office ou d'un OPAC ou d'une ESH, dans les deux cas, le travail de la commission d'attribution sera conditionné par les démarches menées en amont par tous ceux qui ont pu intervenir sur le dossier du demandeur pour consolider sa candidature [le candidat, lui-même, peut-être inclus dans ce processus de consolidation (14)]. Logique gestionnaire et subjectivité se combinent en s'appuyant sur des lectures plus ou moins libres des règles et des procédures encadrant le secteur (15). L'ensemble des pratiques très diverses et parfois contradictoires que l'on vient de décrire ne débouche cependant pas sur un ensemble chaotique et instable de pratiques et d'usages. Cela vient de ce que des équilibres ont été trouvés localement et des espaces de négociation ont été inventés qui ont permis de mettre en accord des jeux de pouvoir que l'on pouvait juger a priori antagoniques. C'est en cela que le système des attributions est jugé par nos interlocuteurs, de manière générale, assez performant pour ce qui relève des attributions « courantes » – encore qu'il faille préciser en regard de quoi il faut apprécier cette performance. Ces attributions « courantes » s'effectuent selon une filière que nous qualifierons de « classique » laquelle est divisée en deux sous-filières : la filière des attributions qui passent par les collecteurs du 1 % Logement et celle qui concerne le « tout-venant de la demande » et qui correspond à des ménages ayant des ressources et un « profil » jugés adaptés à la vie dans le parc social dans son ensemble. Au côté de cette filière classique existe une filière aménagée dite « prioritaire » qui concerne les ménages pris en charge par les dispositifs agissant en faveur des défavorisés.

### **De la filière « classique » d'attribution à la filière prioritaire**

Dans le système d'attribution, il faut distinguer les demandes de logement « classiques » qui relèvent de critères d'attribution généraux (composition du ménage, niveau de ressources, conditions de logement au moment de la demande, patrimoine du

(14) Voir la démarche que promeut l'association Habitat et Humanisme, en région lyonnaise, et qui incite les candidats au logement social suivi par l'association à écrire une « lettre de motivation » à destination de la commission d'attribution.

(15) L'enquête de l'association Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de vie fait état de la demande de ses représentants concernant le rappel et le respect de la réglementation en vigueur et de la diffusion du règlement intérieur à tous les membres des commissions.

demandeur, éloignement du lieu de travail), des demandes de logement dites prioritaires. En outre, toute personne handicapée, toute personne accueillant des handicapés, toute personne rencontrant des difficultés de logement du fait de sa situation financière ou encore toute personne ayant retrouvé une activité suite à une période de chômage de longue durée (16) constitue également un « public prioritaire ». Les logements adaptés aux personnes handicapées sont en priorité attribués au public handicapé ou, à défaut, aux personnes âgées en situation de dépendance ainsi qu'aux personnes susceptibles de les accueillir.

En théorie, les processus de rapprochement de l'offre et de la demande de la filière classique d'attribution diffèrent de ceux de la filière prioritaire. La filière classique permet d'attribuer un logement neuf ou libéré à un candidat, la filière prioritaire vise à prendre en compte une demande spécifique pour faciliter l'accession au logement. Le fonctionnement des deux processus – censés être complémentaires – repose sur une appréciation de l'urgence d'une situation de logement et sur une définition des « priorités de relogement ». En pratique, l'examen en commission des demandes de personnes assimilées aux publics prioritaires peut s'effectuer de plusieurs manières : soit par le biais d'un repérage *a priori* (Rennes ou Paris) soit par un contrôle *a posteriori* (Val-de-Marne, Indre). Dans le premier cas, un ménage peut être « labellisé » ou identifié comme relevant de la définition de « public prioritaire » par les services de l'État ou dans le cadre d'une instance partenariale adossée au PDALPD. Dans l'agglomération de Rennes, le dossier de candidature sera, par exemple, présenté dans une commission d'attribution prioritaire dite « commission locale de l'habitat » qui prendra en charge la demande de logement. Dans le second cas, la demande du ménage n'est pas « labellisée » dans le cadre d'une instance partenariale. C'est le bailleur qui aura la charge de recenser les publics assimilables à des demandeurs prioritaires et ayant bénéficié d'un logement à l'issue des commissions d'attribution ; les résultats globaux étant communiqués par la suite à la préfecture pour qu'elle puisse vérifier si le bailleur a respecté ses engagements en matière de relogement prioritaire dans le cadre des accords collectifs.

La mise en œuvre des accords collectifs par un contrôle *a priori* fait débat. Lorsque la pression est forte sur le secteur HLM, les bailleurs sociaux souhaitent pouvoir disposer d'une plus grande latitude pour reloger les personnes prioritaires, le contrôle *a priori* étant considéré comme un dispositif lourd

à gérer et peu réactif en termes de relogement et générant de la vacance (et donc des coûts). Quant à savoir quel est le dispositif le plus efficace, rien ne semble pouvoir indiquer sur les six terrains de notre enquête que l'une ou l'autre des formules soit plus réactive et socialement satisfaisante. Ainsi, les résultats obtenus dans les deux cas paraissent quantitativement assez comparables : entre 2002 et 2005, le Val-de-Marne a atteint 82 % des objectifs qui lui ont été assignés dans accords collectifs contre 81 % à Paris (résultats 2004-2005).

Une politique d'attribution se construit souvent au gré des évolutions de la législation et des règlements mais aussi en fonction de la « pression sociale ». Dans l'objectif de respecter le cadre des politiques publiques, les acteurs ont généralement adapté leurs dispositifs en multipliant les listes des relogements prioritaires et les filières d'attribution. Depuis la loi de lutte contre les exclusions de 1998, cette pratique s'est considérablement développée : les filières traitent, entre autres, des personnes défavorisées, des sorties d'insalubrité, des sorties d'hébergement, des personnes dépendantes ou handicapées, etc. Au regard de la rareté de l'offre, l'ensemble de ces filières d'attribution (classiques ou prioritaires) entrent de plus en plus en concurrence. Ce chevauchement des demandes trouve son origine dans l'empilement des dispositifs et la multiplicité des filières d'attribution. Paris ou Rennes, qui ont mis en place un système d'attribution partenarial relativement perfectionné pour gérer les demandeurs prioritaires, n'échappent pourtant pas, eux non plus, à la règle.



### La loi DALO peut-elle contribuer à réduire l'écart entre les règles et les pratiques en matière d'attribution ?

Les différents éléments présentés permettent de démontrer que, en dépit des contraintes du cadre légal et réglementaire et de modes de désignation et d'attribution relativement partagés, les acteurs en charge de la réservation et des attributions agissaient en utilisant des marges de manœuvre importantes. Qu'il s'agisse de donner un « coup de pouce » à une candidature, de l'ignorer ou de la bloquer, beaucoup de possibilités s'offrent aux acteurs présents tout au long de la procédure. Nous avons repéré au moins quatre moments de la procédure où des « interventions » (ou, si l'on veut, des « arbitrages ») sont possibles : lors de l'enregistrement de la demande, lors la sélection des candidats

(16) Pour mémoire, les personnes mal logées qui reprennent une activité suite à une période de chômage de longue durée forment une nouvelle catégorie de personnes prioritaires définie dans le cadre de la loi portant engagement national pour le logement.

qui seront présentés aux bailleurs (étape dite de la « désignation »), lors de la préinstruction des dossiers et, enfin, lors de la commission d'attribution locale. Il faut souligner, en outre, que les filières prioritaires connaissent, elles aussi, des espaces où peuvent s'exprimer des arbitrages, puisqu'elles entrent en concurrence entre elles et ne dispensent pas les acteurs en charge des attributions des logements sociaux de « composer avec » les règles régissant les réservations et les attributions. Ces marges de manœuvre sont généralement connues et admises de tous les acteurs du système. Elles existent pour de bons et mauvais motifs, mais elles sont tolérées comme pouvant jouer un rôle dans la souplesse et l'adaptabilité du système (17).

Il est entendu que le cadre réglementaire délimite le champ d'action des acteurs et borne leurs marges de manœuvre. Toutefois, ce cadre est suffisamment large pour que les acteurs mis en présence puissent agir dans le système local d'attribution selon des logiques qui leur sont propres. Par ailleurs, pour comprendre comment s'équilibrent le formel et l'informel au sein du système, il faut prendre toute la mesure du contexte local. Ainsi, le positionnement de chacun des acteurs et sa manière d'intervenir vis-à-vis des attributions varie selon plusieurs éléments du contexte : dans certains départements, par exemple, le contingent préfectoral est une réalité tangible et fonctionne effectivement ; ailleurs, c'est la communauté d'agglomération qui peut en avoir la charge ; dans d'autres cas encore, les bailleurs ont par exemple la possibilité d'attribuer des logements directement, etc. Ensuite, il faut garder à l'esprit que, quasiment à chacun des moments de la procédure de désignation et d'attribution, les réservataires et les bailleurs ont la possibilité d'agir sur le traitement de la demande selon des logiques d'action différentes, qui peuvent avantager les candidats à faibles ressources ou à « profils spécifiques » mais aussi s'appliquer à leur détriment. Ces logiques ne sont

pas arbitraires ; elles relèvent d'une anticipation de ce que pourraient être les conséquences ou les retombées de certaines attributions sur l'activité de chacun des acteurs (des difficultés de gestion locative pour certains, des difficultés de gestion sociale pour d'autres).

Dans la « sphère » des professionnels qui font fonctionner le système des attributions, il est assez largement admis que ce système se révèle finalement assez performant même si ses défauts sont en général bien identifiés. Lorsque l'on parle de « performance » ou d'« efficacité », il s'agit de la capacité à traiter le volume des attributions « classiques » et de contribuer aux politiques locales de l'habitat. Au niveau national, sont ainsi attribués annuellement plus de 400 000 logements. Cependant, tout le monde s'accorde à dire que le système en question est perfectible et qu'il pêche surtout dès lors qu'on lui demande d'agir dans le sens d'une discrimination positive : lorsqu'il s'agit, en d'autres termes, de favoriser les plus « mauvaises » candidatures.

Pourtant, sur ce « point faible » précisément, le système d'action comme le système d'acteurs sont aujourd'hui mis à l'épreuve. Le système avait déjà été mis à contribution pour des traitements spécifiques de candidature (notamment accords collectifs et baux glissants). Avec la loi DALO, il connaît une injonction à faire sien un objectif non naturel et qui vient, de plus, percuter d'autres buts qui lui ont été alloués : la mixité ou la diversité sociale, la qualité de service, la rénovation urbaine, la mobilité résidentielle, etc. Ainsi, l'équilibre du système va devoir être revu dans la mesure où le poids (et la fonction) de la filière « classique » vis-à-vis des filières prioritaires est en train d'évoluer. Ceci posera, de manière renouvelée, la question de la diversité sociale face à la spécialisation progressive d'une partie du parc social dans l'accueil des exclus qui, si l'on n'y prend garde, risque progressivement de se constituer en parc de relégation.

(17) Les associations agissant en faveur du logement des personnes défavorisées savent user de ces interstices lorsqu'il s'agit de pousser les préfetures ou les communes à user de « coupes-files » pour faire reloger les ménages qu'ils accompagnent. Ces « coupes-files » n'existent que parce que les acteurs peuvent, en le décrétant au coup par coup, s'abstraire des règles gouvernant les attributions « ordinaires ».

## Références bibliographiques

- Actualités HLM, 2002, *Élaborer des procédures de gestion de la demande et d'attribution de logements sociaux*, Les collections d'actualités HLM.
- Atelier parisien d'urbanisme, 2005, « L'accès au logement social à Paris : analyse de la demande de logement social et bilans des propositions des attributions de logements sociaux à Paris en 2005 ».
- Ballain R. et Benguigui F., 1995, *Loger les personnes défavorisées. Une politique sous le regard des chercheurs*, ministère du Logement, PCA, Paris, La Documentation française.
- Bonari C. (sous la direction de Wernert I. et Laurent M.), 2004, « Les attributions dans le parc social francilien en 2003 », Observatoire du logement social en Île-de-France, septembre.
- Bondaz M., Coustin H. et Prévot M., 2006, « Rapport d'évaluation sur le dispositif d'enregistrement départemental unique des demandes de logements sociaux », ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, août.
- Bourgeois C., 1996, *L'attribution des logements sociaux, Politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, l'Harmattan.
- Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV), 2004, « Enquête sur le fonctionnement des commissions d'attribution de logements », novembre.
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, 2007, « La demande de logements locatifs sociaux de Île-de-France en 2006 », mars.
- Lévy-Vroelant C. et Vanoni D., 2008, « La demande de logement social, de son émergence à son traitement », rapport pour la MIRE – DREES.
- OPAC de Paris, 2005, « Caractéristiques des attributions en 2005 ».
- Promotion 2004-2005 Simone Veil, « Séminaire relatif au Logement », série de rapports des étudiants de l'ENA, en particulier celui portant sur « Le logement social », dactylographié.
- Vanoni D. et Robert C., 2007, *Logement et cohésion sociale*, Paris, La Découverte.