

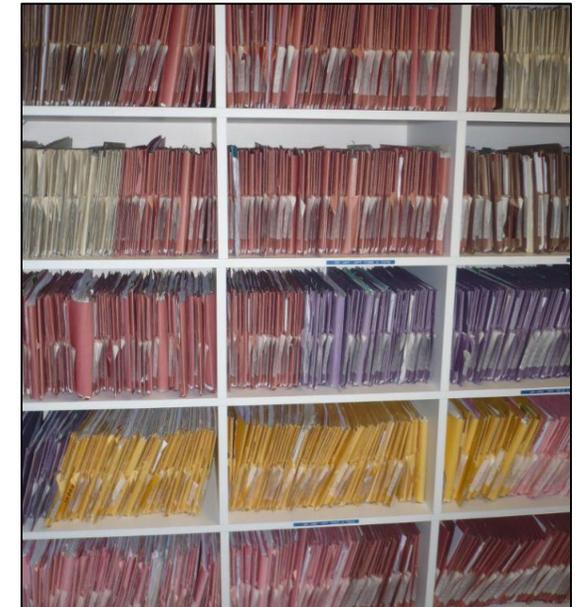
ATELIER COTATION

14 MARS 2018

Tris et sélections des populations dans le logement social

Marine Bourgeois

Chercheuse postdoctorale
Université Jean Monnet, Saint-Etienne
marine.bourgeois@sciencespo.fr



A l'origine de l'enquête

Une recherche doctorale visant à répondre à trois questions centrales :

- Qui définit les priorités du logement social ? Qui a accès à quel logement et où ?
- Pourquoi des individus ou des organisations dont la mission est de garantir la mise en œuvre du droit au logement construisent-ils et mobilisent-ils des critères contraires au droit ? Comment expliquer la récurrence des pratiques discriminatoires à l'entrée du parc HLM ?
- Quels sont les dispositifs mis en place pour lutter contre les discriminations ? Avec quels effets sur les pratiques concrètes d'attribution ?

Méthodologie

Une double comparaison, territoriale et organisationnelle :

- Comparaison de six organismes HLM dans trois agglomérations françaises
- Choix de cas très contrastés : Grandeville, Miville et Petiteville
- Trois OPH (statut public)/ trois ESH (statut privé)

Des méthodes qualitatives :

- Observations et entretiens avec les agents suivis, les dirigeants d'organismes HLM, les représentants de l'Etat local et des collecteurs d'Action logement (n=137)

Agglomération	Grandeville (PS)	Miville (PS)	Petiteville (UMP)
Démographie/ indicateurs de pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> - Environ 500 000 habitants - Taux de chômage des 15-64 ans: 13,5% - 16% familles monoparentales - 16% d'immigrés 	<ul style="list-style-type: none"> - Environ 200 000 habitants - Taux de chômage des 15-64 ans: 10% - 13% familles monoparentales - 6% d'immigrés 	<ul style="list-style-type: none"> - Environ 60 000 habitants - Taux de chômage des 15-64 ans: 16% - 19% familles monoparentales - 11% d'immigrés
Caractéristiques locales en matière de logement	<ul style="list-style-type: none"> - 23% de logements sociaux - Zone Scellier: B1 	<ul style="list-style-type: none"> - 23% de logements sociaux - Zone Scellier: B1 	<ul style="list-style-type: none"> - 30% de logements sociaux - Zone Scellier: B2

Organisation

Mon intervention se structure autour de trois axes principaux :

- Les ambiguïtés de la politique d'attribution
- Les pratiques concrètes d'attribution des logements sociaux
- Les dispositifs de lutte contre les discriminations : cotation et location choisie



INSCRIPTION SUR
LES LISTES HLM
DES 16 ANS

Les ambiguïtés de la politique d'attribution

Les règles juridiques sont floues et contradictoires

- Critères d'admission peu discriminants : 64% des Français ont accès au parc HLM en France
- Critères de sélection structurés autour de deux catégories d'action publique: le droit au logement et la mixité sociale
« La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers » (Article L-441, code de la construction et de l'habitation)
- Des principes flous, concurrents et non hiérarchisés.
 - L'articulation non évidente du droit au logement et de la mixité sociale : le logement social est-il destiné à loger les ménages les plus pauvres ou à accueillir des publics diversifiés pour lutter contre la ségrégation spatiale ?
 - La mixité sociale, une « norme faible » (Tissot, 2005)

	Principaux textes juridiques et réglementaires	Orientation de la politique d’attribution
1894-1945	Loi Siegfried de 1894 Loi Strauss de 1906 Loi Bonnevey de 1912 Loi Loucheur de 1928	Laissez-faire (Conception non-interventionniste de l’Etat dans le domaine du logement).
1945-fin des années 1970	Décret de 1954 Définition des premiers critères de priorisation dans l’accès au logement social: « Les personnes physiques peu fortunées et notamment [les] travailleurs vivant principalement de leur salaire ».	Primat du « besoin »
Début des années 1980 - 2015	Loi Besson de 1990	Mixité sociale/ Droit au logement
	Loi d’orientation pour la ville de 1991	Mixité sociale
	Pacte de relance pour la ville de 1996	Mixité sociale
	Loi contre les exclusions de 1998	Mixité sociale/ droit au logement
	Loi solidarité et renouvellement urbain de 2000	Mixité sociale
	Loi « Borloo » de 2003 (Programme national de rénovation urbaine)	Mixité sociale
	Loi DALO de 2007	Droit au logement
	Loi MOLLE de 2009	Droit au logement
	Loi Duflot de 2013	Mixité sociale

Acteurs impliqués	Missions	Types de rationalité
<p>Organismes d’HLM</p> <ul style="list-style-type: none"> - Office public HLM (public) - Entreprise sociale pour l’habitat (privé) 	<p>Propriétaire, constructeur et gestionnaire du parc HLM, l’organisme HLM est l’acteur qui dispose du pouvoir formel d’attribution, par le biais de ses commissions d’attribution de logement (CAL). Il est l’acteur pivot du système HLM.</p>	<p>Gestionnaire / commercial</p>
<p>Etat local</p> <ul style="list-style-type: none"> - Service préfectoral 	<p>Le représentant de l’Etat local participe au financement du logement social et dispose en contrepartie d’un contingent de logements réservés (30% du parc HLM, dont 25% pour les publics prioritaires du plan départemental pour l’accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD) et 5% pour les fonctionnaires).</p>	<p>Solidarité nationale</p>
<p>Collectivités locales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Communes - Instances intercommunales 	<p>Les collectivités locales disposent également d’un droit de réservation dans le parc HLM situé sur leur territoire : le contingent est de 20% des logements si elles se sont porté garantes des emprunts contractés par les organismes constructeurs, et de 30% si elles ont participé à la construction. Enfin, les maires (ou leurs représentants) sont représentés dans les CAL et impliqués dans les nombreuses arènes locales impliquées sur la question des attributions.</p>	<p>Politique</p>
<p>Action logement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Collecteurs 	<p>Participe au financement du logement social et bénéficie en contrepartie de logements réservés dans le parc HLM. Les logements sont proposés par les collecteurs d’Action logement aux salariés des entreprises cotisantes.</p>	<p>Économique</p>

Les ambiguïtés de la politique d'attribution

Trois types de régulation locale

- Économique
- Politique
- Gestionnaire

	Marge de manœuvre des organismes HLM	Type de contrainte
Grandeville	Faibles marges de manœuvre	Contrainte économique
Miville	Faibles marges de manœuvre.	Contrainte politique
Petiteville	Marges de manœuvre importantes.	Contrainte politique

Stratégies de peuplement et discriminations

Les stratégies de peuplement comme modalités de gestion du risque

- Agir sur la distribution spatiale pour limiter les risques (impayés, troubles de voisinage)

Des registres de justification distincts

- Le bailleur : registres commercial et gestionnaire
- La collectivité territoriale : registre politique

Quatre régimes de tri qui cristallisent différentes théories du monde social

- Diversifier pour apaiser
- Regrouper pour apaiser

	Dispersion	Concentration
Catégories sociales/ familiales	Mixités sociale, familiale	Ségrégations sociale, familiale
Catégories ethnoraciales	Mixité ethno-raciale	Ségrégation ethno-raciale

Stratégies de peuplement et discriminations

Ces dispositifs n'épuisent pas le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain

Le travail de qualification et de catégorisation des dossiers au guichet

- Traçage entre « bons » candidats et « mauvais » candidats à partir d'une lecture des dossiers centrées sur les ressources et les comportements.
 - « Profils à risque »: les familles nombreuses, monoparentales, « fauteuses de troubles », les sans-abris, les alcooliques, les sortants de prison, les « cas sociaux », les « malades psys »
 - « Bons candidats »: les salariés et les retraités.
- Mobilisation de raccourcis, de stéréotypes relatifs au « mérite » et à la « culture ».
- Quatre figures de clients HLM émergent :
 - Le « bon père de famille » *versus* le « fauteur de troubles »
 - Le « bon payeur » *versus* le « mauvais payeur »

Les dispositifs de lutte contre les discriminations

La multiplication des dispositifs de lutte contre les discriminations est liée :

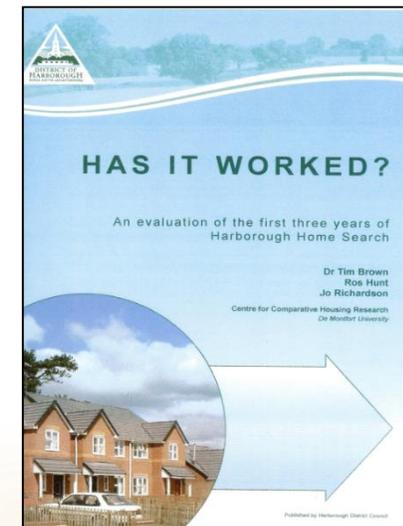
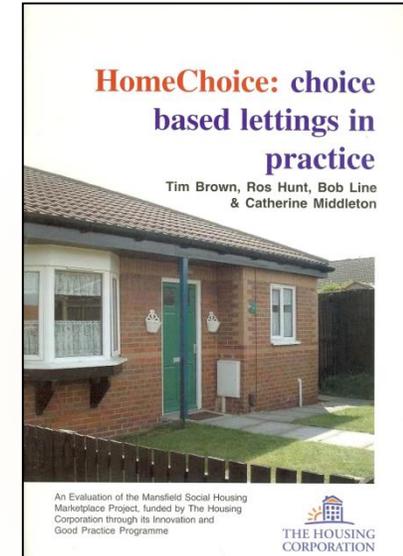
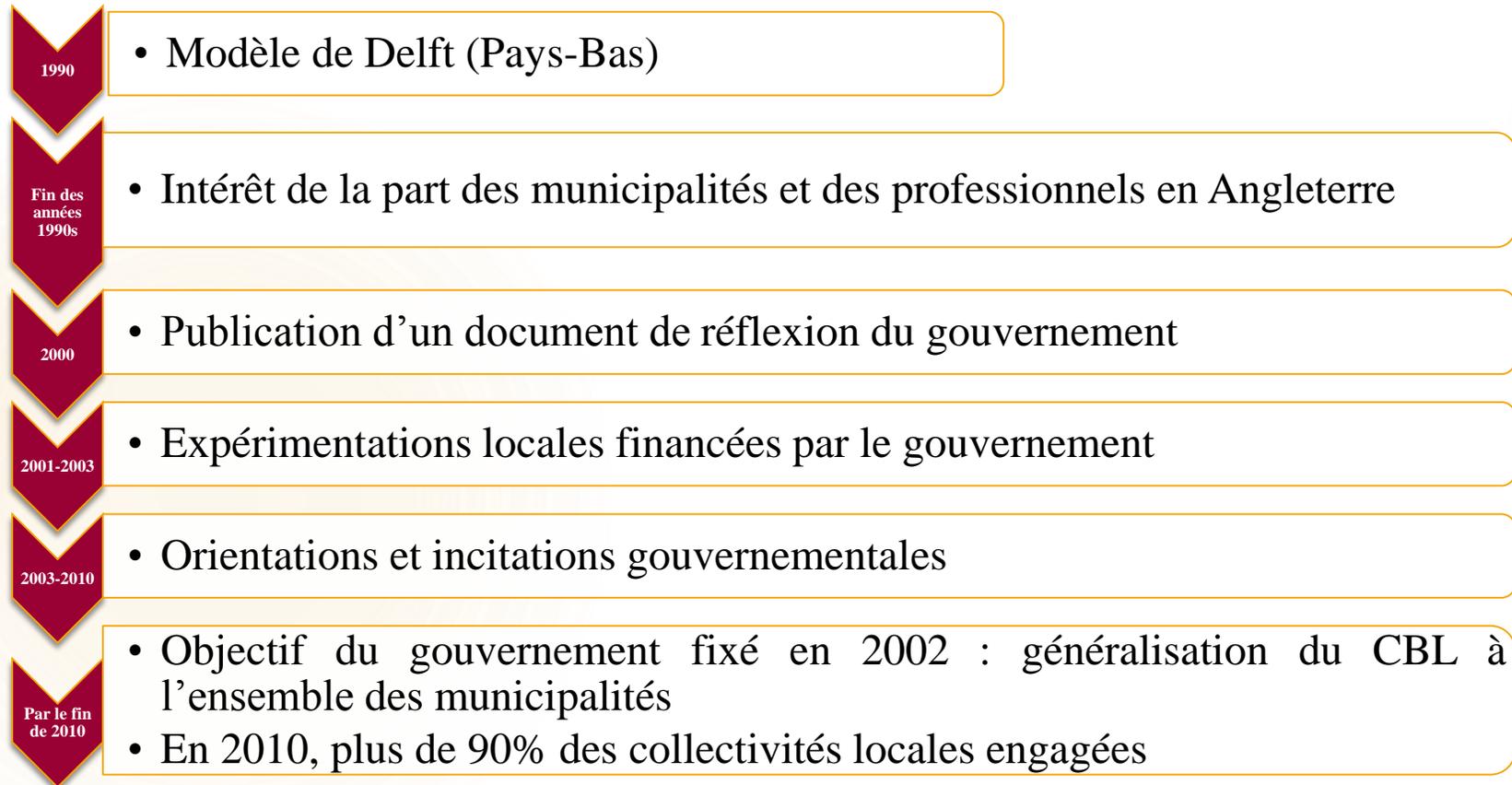
- Aux ambiguïtés de la politique d'attribution
- A la montée des risques sociaux
- A la médiatisation des affaires de discriminations : rapport du GELD en 2001, condamnation de l'OPH de Saint-Etienne et de la société HLM Logirep pour fichage ethnique et discrimination en 2009 et en 2016
- A l'institutionnalisation de la politique de lutte contre les discriminations : création de la HALDE en 2005

Le sujet des attributions devient prioritaire : un sursaut dans le monde HLM !

- Il fait l'objet de sessions plénières lors des congrès HLM et de publications
- Il mobilise experts, scientifiques et associations professionnelles
- Les acteurs locaux échangent des dispositifs censés faciliter l'objectivation du choix des candidats, notamment la cotation et la location choisie inspirée du « choice-based lettings »

Les dispositifs de lutte contre les discriminations

Présentation du choice-based lettings par des universitaires anglais



Les dispositifs de lutte contre les discriminations

Quels sont les effets de la mise en place d'un système de scoring sur les pratiques concrètes d'attribution ?

Quelques résultats tirés de l'enquête de terrain conduite à Miville :

- ❑ Une grille de cotation qui oriente les propositions des fonctionnaires municipaux
- ❑ Mais qui n'élimine pas les stratégies de peuplement dans la gestion des instruments
- ❑ Un instrument contourné dans la pratique quotidienne, avec des effets limités dans la lutte contre les discriminations

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

Absence de logement ou besoin urgent de logement	9 points
Charge résiduelle	4 points
Charges comprises entre 30 et 35 %	6 points
Charges supérieures ou égales à 35 %	
Précarité	4 points
CDD, stage intérim	8 points
Chômeurs ou RSA	
Conditions de ressources	6 points
Ressources inférieures ou égales à 40 %	0 point
Ressources comprises entre 40 et 60 %	
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 = points de la demande au délai dépassé + 1 point par mois d'ancienneté acquise</i>	
Quotient familial	
Si quotient familial < au quotient familial de référence	6 points

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.

La fabrique de la loi ALUR (24 mars 2014)

La loi ALUR s'est appuyée sur une grande concertation nationale avec l'ensemble des acteurs du logement social pour :

- Mettre en lumière des pratiques locales jugées exemplaires et innovantes
- Consacrer l'expertise et la légitimité des acteurs locaux à concevoir et mettre en œuvre les politiques d'attribution

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4	Total
Action Logement	2	2	2	2	8
Associations	13	8	5	14	40
Collectivités	7	6	7	4	24
Etat	3	2	6	7	18
Organismes d'HLM	13	12	13	12	50
Total	38	35	36	43	140

Composition des groupes de travail ayant participé à la concertation sur les attributions de logements sociaux (janvier-mai 2013)

Source : Concertation sur les attributions de logements sociaux. Annexes, liste des participants

La fabrique de la loi ALUR (24 mars 2014)

La concertation a donné lieu à une trentaine de propositions :

- Un consensus autour du niveau intercommunal comme échelle pertinente de gouvernance, la nécessité de rendre plus transparent le système d'attribution et la priorité à accorder aux mutations internes au parc locatif
- Mais les ambiguïtés de la politique d'attribution ne sont pas levées
- Amendement d'A. Linkenheld, députée du Nord, rapporteure pour la commission des affaires économiques qui autorise les acteurs locaux à mener des expérimentations locales

L'Etat apporte une certaine légitimité aux dispositifs de cotation et de location choisie :

- Il contribue à leur donner de la visibilité
- Il lève d'éventuels soupçons
- Il favorise leur circulation au plan national: exemples de Paris et Lyon

Pour les acteurs impliqués dans le processus de concertation, il s'agit de se positionner dans la compétition interurbaine