

## Retour sur les résultats du programme de recherche consacré à l'attribution de logement sociaux

Saint Etienne, les 18 et 19 octobre 2021

Avec les lois ALUR (2014) puis Egalité Citoyenneté (2017) et enfin ELAN (2018), les règles d'attribution des logements sociaux ont été réformées en profondeur. Les objectifs de la politique publique, -accès au logement pour les plus défavorisés et mixité sociale dans la ville et ses quartiers- sont inchangés. Ces lois ont par contre souhaité bouleverser la gouvernance du logement social, en confiant un rôle croissant aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

La recherche visait donc à mieux comprendre si et comment cette montée en compétence des intercommunalités opère ou non ; quels sont les facteurs qui la favorisent ou, au contraire, la freinent. Il s'agit donc d'une approche institutionnelle de l'évolution des jeux d'acteurs locaux, pour apprécier les effets des nouvelles lois sur les pratiques locales.

La recherche « Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ? », financée notamment par le Plan Urbanisme Construction et Architecture, l'Union sociale pour l'habitat, Institut CDC pour la recherche, le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires, la Banque des territoires, a porté sur 6 agglomérations : Bordeaux, Dunkerque, Grenoble, Meaux, Mulhouse, Saint Etienne.

Une première restitution avait été organisée en 2019, dont l'AURM avait rendu compte dans un précédent « bloc notes » accessible sur [www.aurm.org](http://www.aurm.org)

### Le peuplement : une question politique

La question posée est de savoir comment la question de la prise en charge de la déségrégation socio-spatiale est appréhendée au niveau des EPCI. Il s'agissait également, au-delà des résultats pour l'heure très mitigés en termes de relogement des populations les plus pauvres, de savoir si la situation évolue dans le sens souhaité par le législateur. A savoir qu'en arrêtant de loger les plus pauvres<sup>1</sup> dans les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV), on devrait aboutir à une plus grande mixité sociale, mesurée par le revenu des ménages.

Cette évolution demande du temps, c'est pourquoi les résultats de cette recherche ne peuvent indiquer que des tendances qui resteront à confirmer à l'avenir. Car les « avancées » sont réversibles et les résultats ne sont pas généraux. Certains EPCI comme Grenoble et Meaux témoignent de marges de manœuvre importantes pour les intercommunalités, tandis que celles de Saint Etienne

et Mulhouse n'avancent que peu, la structure intercommunale ayant du mal (ou ne souhaitant pas) à imposer une logique communautaire.

Les résultats de la recherche montrent en effet que certaines conditions permettent d'avancer plus ou moins facilement sur la voie de la réforme des attributions. Il s'agit par exemple :

#### -Du poids ou de la puissance de la ville centre

Il ne s'agit pas de sa taille, mais bien de son poids politique. L'exemple type est celui de Bordeaux, ville de 250 000

1) Avec la loi Solidarité et renouvellement urbain, les communes de plus de 3500 habitants ont obligation d'aller vers un taux de logements sociaux de 20%. Avec la loi Egalité Citoyenneté, il est prévu que les 25% des demandeurs de logement social les plus pauvres (le premier quartile) ne puissent plus être logés dans les QPV pour arrêter d'y concentrer les populations les plus en difficulté. Pour ce faire, les modalités d'attribution des logements sociaux doivent être revus.

habitants qui n'organise que peu son environnement. Le poids des autres communes de la métropole est important et le rôle de la ville-centre est contesté.

### -Du dynamisme de l'agglomération

Lorsqu'une agglomération se montre très dynamique, démographiquement et économiquement, la dynamique de construction est plus forte. Il est donc plus aisé de diffuser les logements sociaux sur le territoire.

Dans les communes urbaines<sup>1</sup> peu dynamiques, la stratégie est souvent différente. La mixité sociale n'est pas recherchée via une diffusion territoriale des populations les plus pauvres ; elle est recherchée au travers de l'arrivée dans les quartiers prioritaires de populations plus aisées. Les élus et les bailleurs avancent rechercher plutôt la « mixité par le haut ».

C'est une stratégie assez illusoire car si la ville est peu attractive, ses quartiers prioritaires le sont en général encore moins. Sans compter que les bailleurs sociaux ont besoin de remplir leur parc de logements sociaux, d'éviter une trop forte vacance.

Au final, la « solution » passe par le Renouvellement Urbain, par la destruction de logements sociaux, qui permet de renouveler le parc de logements et partant, la population.

1) Qui, rappelons-le, de manière générale, concentrent les pauvres, les HLM, les immigrés, les familles mono-parentales...

### -De l'existence de « coalitions réformatrices »

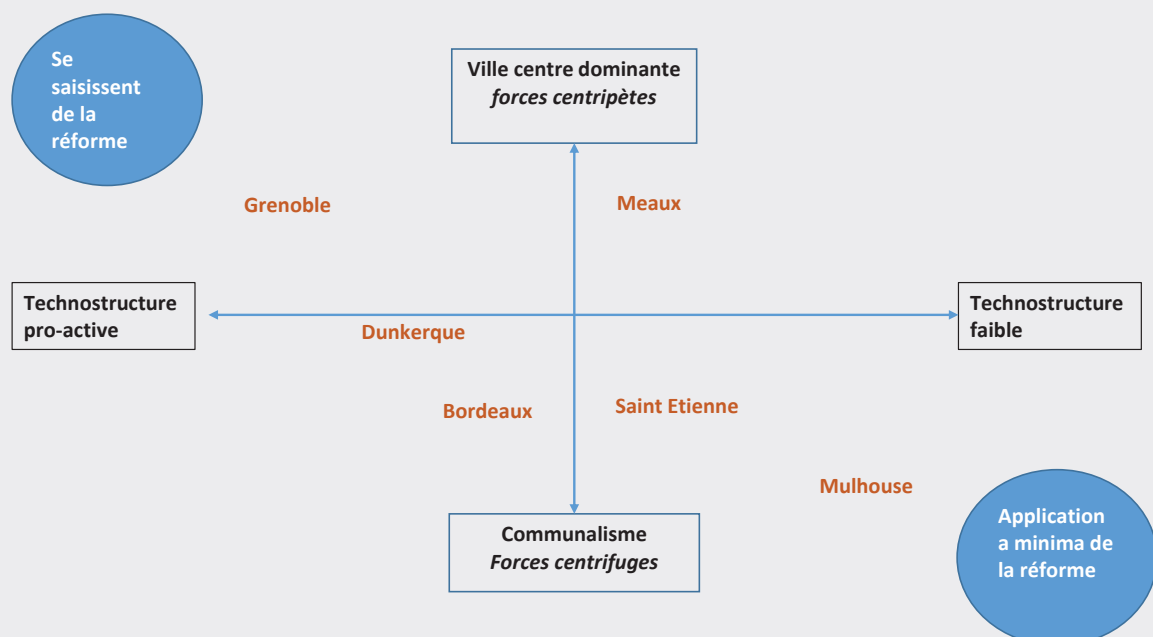
Il s'agit de techniciens ou d'élus qui souhaitent prendre le problème à bras le corps et réformer le système des attributions. Un portage politique fort est nécessaire pour être en mesure de s'imposer aux « machines municipales ». On entend par là des élus qui appliquent une « préférence municipale » dans les attributions de logement sociaux, avec une sorte de connivence de la part des bailleurs qui souhaitent garder le contrôle des attributions.

C'est typiquement le cas dans les communes résidentielles. Les habitants des quartiers prioritaires sont vus comme une menace pour l'identité villageoise. Les maires de ces communes peuvent accepter la construction de logements sociaux à la condition de contrôler le type de logements construits, leur qualité et donc leur prix, et surtout s'ils gardent la maîtrise des attributions.

Le profil-type d'un ménage acceptable dans une commune résidentielle est une famille avec enfants. Cette préférence est le plus souvent légitimée par la volonté des élus de « garder l'école ». Ces arguments dessinent en creux les critères de désirabilité des publics. Non seulement il existe une forte préférence pour les « familles constituées » avec enfants, mais c'est encore mieux si les parents sont des actifs employés... et si possible du cru. Parmi les huit territoires analysés par les équipes de recherche, seule la ville de Grande Synthe (Communauté dunkerquoise) assume ouvertement son caractère populaire et veut garder ses pauvres.

## Comment se situe l'agglomération Mulhousienne ?

Ce graphique, repris de la présentation intermédiaire de la recherche, indique bien la situation particulière de l'agglomération mulhousienne. Le poids de la ville centre est relativement faible face aux autres communes de l'agglomération et la structure intercommunale est également faible.



Pour garder la maîtrise des attributions, les élus investissent les Commissions d'Attributions, l'intercommunalité et entretiennent des relations étroites avec les bailleurs.

C'est que la question du peuplement des territoires est une question éminemment politique. Certains élus des communes veulent garder la main, mettre en œuvre une politique communale, malgré la loi Egalité Citoyenneté qui a consacré le rôle des intercommunalités.

D'une manière générale, la loi est formellement respectée. Les Conférences Inter-bailleurs et les Plans Partenariaux de Gestion de la Demande (PPGDID) sont institués, mais, dans la majeure partie des cas, les objectifs ne sont pas territorialisés. Dans la foulée, quantité d'arguments sont avancés pour contester la légitimité des EPCI.

## Le peuplement : un conflit de normes

Parler de mixité sociale ou de politique de déségrégation renvoie à une norme définissant la « bonne façon » de vivre ensemble. La République française étant une et indivisible, il est par exemple in-entendable que des communautés se forment sur le territoire. Ce qui ne pose pas de problème dans d'autres cultures politiques est ici vu comme une atteinte à l'unité républicaine.

Dès lors, il faut éviter que des personnes ne puissent former des communautés, ce qui, en matière de logements et de peuplement, conduit à formuler un objectif de mixité sociale et de « meilleure » répartition socio-spatiale de la population<sup>1</sup>.

Pour définir la norme en matière de logements, le législateur a défini les catégories de personnes à mélanger ou à ne pas agréger en un même lieu grâce au critère du revenu. C'est le revenu des habitants qui définit le périmètre des QPV, c'est encore le critère de revenu qui définit l'endroit où les personnes en demande de logement social pourront résider. Les 25% les plus pauvres des demandeurs devront être logés hors des QPV. Ce choix a été réalisé au nom de la politique anti-ghetto : il ne faut pas que les habitants les plus pauvres soient concentrés en un même lieu.

### La norme ainsi définie est fortement contestée.

Les maires des communes résidentielles et les bailleurs sociaux notamment ne s'en privent pas. Ils mettent en avant que les personnes les plus pauvres sont des « personnes à problèmes ». Les familles monoparentales (dans une écrasante majorité des femmes avec enfants) qui forment une bonne partie de ce premier quartile, ne sont ainsi pas vues comme prioritaires. De la même manière, prendre comme seul critère le revenu, laisse de côté selon eux d'autres catégories de publics, comme les personnes âgées.

On peut encore entendre que les locataires les moins pauvres ne veulent pas aller dans les QPV parce qu'ils sont stigmatisés ou que les équipements et infrastructures y font défaut. Dans la même veine, les discours

mettent en avant que les habitants des QPV ne veulent pas les quitter. Ou bien encore que la distinction QPV/hors QPV est peu pertinente. Il faut descendre à l'échelle de la résidence, voire de la cage d'escalier, pour pouvoir déterminer qui peut y résider ou non.

Au final, la loi Egalité Citoyenneté risquerait de recréer des ghettos en relogant des personnes « à problèmes » dans des quartiers déjà fragiles qui sont souvent les seuls (hormis les QPV) où se trouvent des logements abordables. S'en suivrait un risque de fuite des habitants les moins défavorisés, une fois passé un certain « seuil » d'arrivées « d'indésirables ».

Ces arguments attirent l'attention sur deux points. Le premier est que **l'entre soi reste une volonté largement partagée dans nombre de communes**<sup>2</sup>. C'est dire que si l'on refuse la constitution de communautés de pauvres, d'étrangers etc, on ne réprovoque pas aussi facilement la constitution de communautés de gens aisés, sinon Français, du moins Blancs...

Sans vouloir minorer les difficultés réelles liées à l'application de la loi, il faut relever au passage que l'opposition à la loi relève aussi d'un jugement de valeur porté sur des personnes qui sont typifiées en fonction de leur lieu d'habitat ou de leurs caractéristiques phénotypiques. On prête alors à ces personnes des comportements, valeurs, attitudes... peu compatibles avec la norme dominante dont on se prévaut sans le dire. Ce qui à son tour renforce les processus d'exclusion puisque, pour reprendre les termes de Bourdieu, être exclu, c'est s'exclure de ce dont on se sent exclu.

De ce point de vue, cela constitue le deuxième point important, définir des critères (comme le revenu) pour définir des publics et des territoires (comme les QPV) correspond à une construction institutionnelle de discrimination.

### C'est un paradoxe : pour aller vers plus de mixité sociale, on crée les conditions de la discrimination.

En désignant les personnes comme pauvres (donc « à problèmes »), on crée les conditions de leur refus par des territoires plus aisés.

Il est dès lors important de s'interroger sur les finalités de l'action publique. La recherche de « mixité sociale » est-elle un objectif pertinent ? Sans prétendre apporter une réponse à cette question, on peut rapidement revenir sur la façon dont cet objectif s'est progressivement imposé dans le débat politique.

La référence à la désirabilité des publics<sup>3</sup> nous renvoie à

1) On notera au passage qu'insister sur les aspects spatiaux du communautarisme est un peu anachronique à l'heure d'internet et des réseaux sociaux

2) A ce sujet, voir Eric Charmes, *La Ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, ed PUF, 2011

3) La notion de seuil de tolérance est apparue aux Etats Unis dans les années 50. Des sociologues cherchaient quantitati-

une rhétorique ethno-raciale en vigueur dans les années 80/90 où l'on parlait aisément de « seuil de tolérance ». Ce qui au fond exprimait un racisme plus ou moins latent dans la société française qui explique que cette rhétorique a été fortement investie par l'extrême droite. En réponse, de nombreuses mobilisations sociales ont porté contre les discriminations. Ces mobilisations se sont traduites en termes réglementaires et législatifs<sup>1</sup>.

Parler de seuil de tolérance et autres synonymes est devenu politiquement incorrect ce qui a peut-être conduit à un glissement sémantique vers une recherche d'équilibre, de cohabitation et finalement de mixité sociale.

Cela colle bien avec une vision harmonique de la société au sein de laquelle les conflits doivent disparaître. Cela permet en outre de légitimer la norme dominante. Avec cette résultante : si les pauvres ne vivent plus ensemble, dans un même lieu, mais s'ils sont harmonieusement répartis sur le territoire, alors ils pourront-devront vivre comme « tout le monde ». Peu importe alors que leur capital social, culturel, symbolique ne soit pas le même. L'important est alors de faire disparaître le problème en disséminant les pauvres dans le tissu urbain, ce qui ne signifie en rien régler le problème de la pauvreté. Les QPV peuvent bien disparaître, la population pauvre demeure.

Cette approche laisse totalement de côté, d'une part, la question des conditions structurelles qui conduisent ces personnes à être pauvres (rapport à la formation, à l'emploi...) bref à la source des problèmes ; d'autre part, au fait que, plus prosaïquement, la question posée par le peuplement des QPV est d'abord une question de « vivre ensemble », de convivialité, de rapports de voisinage dans ces quartiers<sup>2</sup>.

### **Il existe donc un décalage important entre les objectifs de l'Etat et l'application locale de la loi.**

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain avait à peu près réussi à établir un compromis, sous la forme d'une concertation sur la production de logements sociaux. La loi Egalité Citoyenneté apporte un changement majeur car elle s'attaque au problème des attributions et de leur transparence, qui est beaucoup plus sensible politiquement.

*vement à connaître les seuils au-delà desquels les processus de ségrégation devenaient irréversibles.*

1) Article 225-1 du code pénal : « Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de

Le contexte est donc plutôt conflictuel, ce qui conduit à une application à minima de la loi. Ce qui est d'autant plus aisé, d'une part, qu'il n'y a pas de sanctions prévues pour les agglomérations qui ne respecteraient pas la norme des 25%. D'autre part, que les moyens de suivi de la mise en œuvre de la réforme sont très faibles.

Il est ainsi possible en certains cas qu'un logement libre fasse l'objet d'une rencontre entre bailleur et maire, qui se mettent d'accord sur le choix de trois demandeurs de logement social, choix qui sera entériné sans autre procès par la Commission d'Attribution. Ou encore, les PPGDID, qui devraient permettre une plus grande transparence des attributions, sont rendus inefficaces par l'absence de données partagées entre bailleurs et intercommunalités.

## **Quel modèle économique pour le logement social ?**

Si l'information est peu partagée entre les différents acteurs, cela vient aussi du renforcement des contraintes qui pèsent sur les organismes HLM. Les loyers perçus doivent au moins couvrir le coût de production du logement et le coût de financement de l'opération. Des prêts à la construction à taux préférentiels sont prévus selon le type de logements sociaux construits mais, malgré ce, les loyers HLM sont toujours perçus comme trop élevés pour les publics les plus modestes qui sont par ailleurs de plus en plus pauvres. Cela a plusieurs conséquences.

**La première est une situation de concurrence accrue entre bailleurs.** Pour préserver leurs moyens financiers, le premier levier est de réduire la vacance des logements. Sur les marchés tendus, où la demande excède fortement l'offre de logements sociaux, ce levier joue à plein. Sur les marchés détendus, ce n'est pas le cas. La vacance peut être forte, d'autant que les habitants peuvent avoir la possibilité de se loger dans le parc privé « social de fait », quelquefois moins cher que le logement social. Au risque qu'il ne reste que les plus pauvres pour accepter les logements sociaux.

Pour contrer ce risque, certains opérateurs démarchent des personnes éligibles au logement social un peu plus riches ou stables, qui s'orienteraient plutôt vers le privé, et développent un argumentaire commercial vantant les atouts de leur offre où le caractère social du logement disparaît. Certains peuvent également démarcher des

*leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée. »*

3) Un travail d'enquête réalisé par l'AURM, auprès des habitants de copropriétés dégradées du quartier des Coteaux à Mulhouse a montré que les problèmes essentiels que les habitants mettaient en avant étaient le manque de propreté, de respect des espaces publics, le bruit, les voitures mal garées, les rodéos nocturnes...

demandeurs à partir du fichier unique des demandeurs. En réponse, les bailleurs ne transmettent les informations sur les nouvelles demandes qu'à la toute fin du délai légal de 15 jours, pour éviter que leurs demandeurs les plus solvables ne partent à la concurrence...

**La deuxième conséquence est que les organismes HLM doivent trouver de nouvelles sources de financement.** Ils ont peu de prise sur le volet coût de production des logements. Ils sont dépendants du prix du foncier, des normes qui accroissent ce coût etc. Tout au plus peuvent-ils jouer sur le coût d'entretien du parc... ce qui n'est pas sans avoir des répercussions négatives à terme. Pour jouer sur le coût de financement des opérations, les organismes peuvent envisager de reconstituer leurs fonds propres en vendant des logements sociaux (mais à un prix sans rapport avec les coûts de construction de logements neufs), en s'endettant en dehors des circuits traditionnels (même faibles, les intérêts pèsent sur la rentabilité des programmes déjà faible), ou en cherchant de nouvelles sources de financements.

C'est ainsi que les organismes HLM se rapprochent du marché immobilier classique et que les promoteurs immobiliers deviennent de véritables acteurs du logement social.

Les promoteurs immobiliers étaient des opérateurs centraux pour la construction de logements, ils le sont devenus pour la construction de logements sociaux depuis que les organismes sociaux peuvent leur acheter des logements en VEFA HLM<sup>1</sup>. Le succès de ce dispositif tient sans doute à l'accès au foncier qui est ainsi facilité aux organismes HLM. Mais il tient aussi aux possibilités de négociation qu'ouvre ce dispositif, surtout dans les zones tendues. On y développe des chartes Maires/Promoteurs qui « ciblent » les publics à qui vendre les logements. Soit le plus souvent des locaux, en famille, les primo-accédants... En un mot, ce dispositif présente le grand avantage de garder la maîtrise des attributions.

## En guise de conclusion

La réaction de certains élus à la loi Solidarité et Renouvellement Urbain puis à celles qui se sont succédées témoigne sans doute d'un refus de toute mixité sociale afin de sauvegarder une certaine identité locale largement fantasmée. S'y ajoute sans doute un objectif beaucoup plus « politique » : en gardant la maîtrise des attributions, donc du peuplement de leur commune, certains élus peuvent se constituer une clientèle locale.

Il n'en reste pas moins que l'objectif avancé d'une plus grande mixité sociale pose question. En posant d'emblée que les quartiers sont des lieux hors-bans, de relégation,

que les personnes pauvres ne doivent pas vivre au même endroit sous peine de poser problème, on en arrive in fine à désigner ces personnes et ces territoires comme des sources de problèmes. Ce qui ne peut qu'alimenter leur refus.

Il ne faut pas dès lors s'étonner des stratégies déployées par certains élus pour ne pas accueillir ces personnes. Mais on remarquera qu'une diffusion large des personnes les plus pauvres dans l'espace urbain des agglomérations ne résoudrait pas le problème de fond. La pauvreté serait invisibilisée certes, mais les personnes pauvres seraient toujours confrontées à leurs difficultés à l'accès à leurs droits, à l'emploi, à l'éducation...

**Finalement, la recherche de mixité sociale, par le haut ou par le bas, renvoie peut-être à une forme d'échec ressenti des politiques de la ville.** La situation dans ces quartiers n'a jamais pu être normalisée. Entendons par là que régulièrement, ils reviennent à la une de l'actualité pour des phénomènes de violence, de trafic de drogues, de rodéos nocturnes... Ce qui heurte les normes dominantes de « paix sociale » et renforce les a priori négatifs sur ces quartiers et leurs habitants. Jusqu'à penser qu'il faut en finir avec ces quartiers.

**Pourtant ces quartiers remplissent leur fonction sociale.** Ils permettent à des publics pauvres de se loger. Ils remplissent aussi un rôle de sas tel que des personnes, grâce aux politiques menées, peuvent s'en sortir et en sortir, ce qui permet à d'autres d'y rentrer. Travail de Sisyphe peut-être, mais qui a son utilité sociale.

Dans ce cadre, où les quartiers sont conçus comme des lieux de passage, l'essentiel est que les personnes résidentes trouvent un cadre de vie décent (et non des parkings et des immeubles en déshérence), qu'elles puissent y trouver une certaine sécurité (et non des dealers qui s'approprient certains halls), un cadre de vie dans lequel elles puissent (re)trouver un certain bien-être. **Cela appelle à un réinvestissement humain de ces quartiers.**

### Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne

33 avenue de Colmar, 68200 Mulhouse  
Tel 03 69 77 60 70 - Fax 03 69 77 60 71  
www.aurm.org

#### Rédaction :

Didier Taverne  
didier.taverne@aurm.org

Directrice de la publication : Viviane Bégoc, Directrice de l'AURM

Novembre 2021

1) <https://politiquedulogement.com/2019/11/la-vefa-hlm-un-succes-indeniable-qui-suscite-des-controverses/>