



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES

ÉTUDES

Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités

Quelles recompositions ?

Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités

Quelles recompositions ?

Rapport de recherche final du projet API

Novembre 2020

VOLUME I :

Etat de l'art, méthodologie et synthèse des résultats

Projet de recherche 2017-2020, coordonné par l'Université Jean Monnet Saint-Etienne (Université de Lyon), laboratoire Triangle (UMR 5206), avec le soutien de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), de la Banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), de l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts et des consignations, du Ministère de la Transition écologique et solidaire, DGALN / Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA) et de l'Union Sociale de l'Habitat (USH).



Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités

Quelles recompositions ?

Rapport de recherche final du projet API

Novembre 2020

VOLUME I :

Etat de l'art, méthodologie et synthèse des résultats

Université Jean Monnet Saint-Etienne

Laboratoire Triangle (UMR 5206)

VOLUME I : Etat de l'art, méthodologie et synthèse des résultats

Sommaire	5
Remerciements	6
Introduction. Aux origines du projet de recherche : contexte, objectifs, questions.....	7
Partie I. Etat de l'art et méthodologie	15
Chapitre 1. Etat de l'art	17
Chapitre 2. Démarche de recherche et méthodologie.....	35
Partie II. Synthèse des résultats	40
Chapitre 1. Peuplement et attributions du parc social. Approche statistique.....	41
Chapitre 2. La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises.....	65
Chapitre 3. Sous la mixité sociale, la classe, la race et la résidence. La longue vie des catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution des logements sociaux	87
Chapitre 4. Structuration de capacités politiques intercommunales : quelles leçons tirer des réformes des politiques d'attribution de logements sociaux ?.....	102
Conclusion générale.....	121
Bibliographie.....	129
Liste des sigles	143
Annexe méthodologique : guide de l'enquête de terrain.....	146
Table des matières	156

VOLUME II : Annexes. Monographies locales

Remerciements

L'équipe de recherche remercie l'ensemble des représentant.es des institutions commanditaires qui l'ont accompagnée tout au long de la construction et des développements de cette recherche, notamment au sein du comité de pilotage du projet. Nous remercions tout particulièrement Dominique Belargent et François Ménard qui ont constamment soutenu ce projet, dès les toutes premières étapes de son montage.

Pour leur suivi des dimensions administratives et financières de cette recherche, nous remercions Assia Aidel et Emilie Poinas (laboratoire Triangle, Université Jean Monnet) ainsi que Nathalie Laforge (Direction Recherche et Valorisation, Université Jean Monnet). Nous exprimons aussi notre reconnaissance à Linda Amrani, secrétaire générale du Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE) qui a hébergé la recherche postdoctorale de Marine Bourgeois.

Les étudiantes et étudiants de Master qui ont participé au projet de recherche y ont apporté un grand dynamisme. Nous remercions Lola Courcoux, Romane Gadé, Lucas Ghosn, Manon Le Bon-Vuylsteke, Marie-Laurence Royer et Maud Terreau pour leur implication.

Pour la qualité de leurs retranscriptions de nos entretiens de recherche, nous adressons également nos remerciements à Charlotte Régnier, Malia Leschi et Silvia Beraldo.

Enfin, cette recherche s'appuie en grande partie sur des entretiens conduits auprès des acteurs locaux et actrices locales des politiques du logement social dans six intercommunalités : la Communauté d'agglomération du Pays de Meaux, la Communauté urbaine de Bordeaux, la Communauté urbaine de Dunkerque, Grenoble Alpes Métropole, Mulhouse Alsace Agglomération et Saint-Etienne Métropole. Elle n'aurait pas été possible sans la disponibilité et la confiance qu'ils et elles nous ont accordée. Nous leur exprimons ici toute notre reconnaissance.

Introduction. Aux origines du projet de recherche : contexte, objectifs, questions

Rémi Dormois et Valérie Sala Pala

1. Naissance d'un projet

Ce projet de recherche est né début 2017 d'un constat simple : les politiques d'attribution des logements sociaux et de peuplement sont l'objet de profondes recompositions depuis la décennie 2010. D'une part, les enjeux de peuplement ont connu durant ces années 2010 une forme de reconnaissance de leur importance politique là où, bien que présents de longue date, ils étaient rarement explicités sur les scènes publiques. Début 2015, avec le discours du Premier ministre Manuel Valls du 20 janvier 2015, ils ont été affirmés comme des enjeux sociaux majeurs au plus haut sommet de l'Etat. Ils sont aussi, de façon croissante, construits comme tels sur les scènes publiques locales. D'autre part, ces politiques ont connu des bouleversements institutionnels majeurs au travers de plusieurs lois récentes. Ces changements législatifs amènent, entre autres, un renforcement attendu des intercommunalités sur les questions de peuplement dans le parc social. Environ vingt-cinq ans après la loi Besson de 1990¹ et dix ans après la montée en puissance des intercommunalités sur la programmation des logements sociaux², la loi ALUR de 2014³ et la loi Égalité et Citoyenneté de 2017⁴ visent ainsi à faire des EPCI ce qui est communément appelé les chefs de file ou les autorités responsables des politiques locales du logement social tant en termes de développement de l'offre nouvelle que d'attributions des logements sociaux. Ce choix de l'échelle intercommunale est justifié au regard de l'objectif de lutter contre la spécialisation socio-spatiale des territoires à une échelle qui, à l'heure des processus croissants de métropolisation, ne semble plus pouvoir être communale.

C'est dans ce contexte que nous avons souhaité soulever une série de questions. Comment les politiques locales d'attribution et de peuplement se recomposent-elles sur le terrain ? Dans quelle mesure les changements politiques et législatifs se traduisent-ils par des changements des politiques et pratiques locales et par une montée en puissance de ces politiques à l'échelle intercommunale ? Comment les nouveautés institutionnelles se confrontent-elles aux configurations locales et aux logiques d'action des différentes catégories d'acteurs impliquées ? Qu'y-a-t-il de véritablement nouveau dans les politiques locales d'attribution et de peuplement qui se redessinent ? Ces politiques sont-elles plus satisfaisantes, que ce soit du point de vue de la lutte contre la ségrégation socio-spatiale, de la réponse aux besoins sociaux, de l'égalité d'accès au logement et de la non-discrimination, de la satisfaction des candidats au logement social ?

¹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi Besson I.

² La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales autorise une délégation par l'Etat aux EPCI de la gestion des aides à la pierre pour le parc social (HLM) et pour le parc privé (Anah).

³ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

⁴ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

En vue de répondre à ces questions, le projet s'inscrit dans le prolongement de recherches existantes menées principalement en science politique, en géographie, en aménagement et urbanisme et en sociologie sur l'intercommunalité et les politiques locales du logement social. De ces travaux existants, nous avons retenu dès les premières étapes d'élaboration du projet trois éléments principaux. Ces éléments seront approfondis dans l'état des lieux qui suit ; nous les présentons ici succinctement.

En premier lieu, des travaux existants insistent sur les spécificités locales concernant la forme et le contenu du gouvernement intercommunal. Tout en prenant leurs distances avec toute forme de déterminisme local, ils restituent avec précision, sur l'histoire longue, des trajectoires institutionnelles singulières pour expliquer les spécificités observées en termes de *leadership* et d'agenda intercommunaux.

En deuxième lieu, et partant du constat de fortes variations locales dans la construction de l'intercommunalité, un débat scientifique s'est progressivement structuré autour de ce que l'on pourrait appeler l'effectivité et la plus-value de l'intercommunalité dans la conduite de l'action publique locale. Des recherches mettent en évidence le fait que le gouvernement intercommunal repose, dans de nombreuses configurations locales, sur un contrôle étroit de l'institution par les maires. L'intercommunalité est alors essentiellement perçue comme générant de nouvelles ressources – budgétaires, d'expertise, opérationnelles – que les maires parviennent largement à capter pour conforter leur autorité politique à l'échelle municipale. D'autres travaux insistent davantage sur le fait que, dans certains contextes locaux, l'intercommunalité serait pourvoyeuse d'innovations dans l'action publique locale, se traduisant par la mise à l'agenda de nouvelles thématiques, le déploiement de nouveaux dispositifs d'intervention et plus globalement une acculturation des acteurs à des échelles spatiales d'intervention élargies voire à un « intérêt communautaire ».

En troisième lieu, les études plus spécifiquement menées sur l'action publique intercommunale en matière d'habitat ont montré que certains EPCI s'étaient fortement engagés dans le domaine du soutien à la production de l'offre nouvelle en logements locatifs sociaux, en demandant le cas échéant la délégation des aides à la pierre auprès de l'Etat. En revanche, le nombre d'intercommunalités s'étant investies sur la structuration d'une politique locale d'attributions des logements sociaux et de peuplement du parc social en vue de lutter contre la ségrégation socio-spatiale reste très limité malgré une première incitation du législateur dès les années 1990 avec l'introduction des conférences intercommunales du logement, affirmées comme des espaces de concertation en matière d'attribution des logements sociaux.

2. Questions et hypothèses de recherche initiales

Ce projet de recherche s'est donné pour objectif d'approfondir les connaissances sur la construction du gouvernement intercommunal en s'intéressant à un domaine d'action particulier – les attributions et le peuplement – qui présente deux caractéristiques principales. La première est que ce domaine est resté jusqu'ici, dans nombre de configurations locales, un enjeu largement communal. La seconde est que les bailleurs sociaux ont le plus souvent bénéficié d'une

grande autonomie dans la définition de leur stratégie. Certains observateurs vont jusqu'à évoquer une forme de délégation des pouvoirs publics – État et collectivités locales – aux bailleurs sociaux de la responsabilité de gérer plusieurs types de contradictions : objectifs de « droit au logement », « mixité sociale » et maintien des « équilibres » à l'échelle des immeubles ou cages d'escalier, « bonne gestion » financière de l'organisme, au risque de favoriser une gestion opaque et, *in fine*, une production institutionnelle de discriminations et de ségrégation. Bien entendu, dans certaines configurations locales, la gouvernance intercommunale du logement social s'est mise en place depuis plusieurs années et même plusieurs décennies. Le degré d'institutionnalisation du pouvoir intercommunal dans le champ du logement social et plus largement la configuration locale d'acteurs du logement social – définie comme le système de relations relativement stabilisé entre catégories d'acteurs impliquées (communes, EPCI, État local, bailleurs sociaux, associations), ce système pouvant être très intégré dans certains cas, très fragmenté à l'autre extrême – sont des variables clés à prendre en compte pour comprendre les recompositions locales.

Ce constat amène à affiner les questions qui seront soulevées : comment les intercommunalités recomposent-elles aujourd'hui leur positionnement dans ce domaine qui, dans la plupart des contextes locaux, est resté cogéré par les maires et les bailleurs sociaux ? Utilisent-elles leurs interventions financières en faveur du soutien à la construction neuve de logements sociaux pour imposer leurs choix aux bailleurs sociaux ? De leur côté, comment les maires se repositionnent-ils vis-à-vis des bailleurs sociaux et de l'institution intercommunale ? Le contrôle de l'institution intercommunale par les maires, souligné par de nombreuses recherches, conduit-il à l'adoption de stratégies intercommunales de papier qui n'ont pas de portée effective sur les politiques et pratiques d'attribution menées sur le terrain ? Les maires veillent-ils à maintenir leur contrôle politique des attributions HLM, qui constituent une ressource politique ? L'hypothèse de la structuration progressive d'un pouvoir intercommunal par acculturation des élus et techniciens à de nouveaux enjeux et à de nouvelles échelles territoriales, défendue par d'autres travaux de recherche, se vérifie-t-elle dans la mise en place des conférences intercommunales du logement (CIL) et l'élaboration des conventions intercommunales d'attribution (CIA) et plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGD) prévus par le législateur ?

Il s'agit aussi d'analyser la façon dont les bailleurs sociaux construisent leur positionnement vis-à-vis des intercommunalités et des communes sur les enjeux de peuplement. Quel est leur degré de volontarisme sur le partage d'informations et de pratiques en matière d'attributions avec les collectivités territoriales ? Observe-t-on des différences de positionnement entre les offices publics de l'habitat et les entreprises sociales de l'habitat ? Que change, de ce point de vue, la recomposition des offices à l'échelle intercommunale ? Face aux changements institutionnels, le principe de préférence communale s'efface-t-il ou bien confirme-t-il sa solidité ? Les bailleurs sociaux agissent-ils seuls ou se mobilisent-ils de façon collective pour porter leurs positions vis-à-vis de l'exécutif intercommunal ?

Le projet de recherche entend explorer une hypothèse secondaire concernant les relations entre les caractéristiques du système local de production et d'attribution des logements sociaux et le rôle joué par l'intercommunalité dans ce domaine. La présence d'un seul office communautaire est-elle mobilisée par l'intercommunalité comme une ressource pour rendre plus opératoire ses orientations en matière d'attribution et de peuplement et donc adopter des orientations plus

volontaristes ? De quelle manière l'antériorité de l'action intercommunale en matière de programmation (et de financement) des logements sociaux facilite-t-elle l'affirmation du pouvoir intercommunal sur les attributions et le peuplement ?

Les objectifs de cette recherche ne se limitent pas à une analyse des recompositions des systèmes locaux d'acteurs du logement social et des attributions de logements sociaux. Il s'agit aussi d'étudier les changements dans le contenu et les effets de ces « nouvelles » politiques locales d'attribution et de peuplement. Comment les acteurs locaux construisent-ils les attributions et le peuplement comme problèmes publics et politiques locaux ? Comment opèrent-ils des (re-)catégorisations, non seulement des publics mais aussi des territoires, à différentes échelles (de l'agglomération ou la commune au quartier, jusqu'à la cage d'escalier) ? Comment, à travers ces processus de catégorisation, classent-ils ces publics et territoires comme plus ou moins désirables, plus ou moins adaptés les uns aux autres ? Quelles sont les normes locales d'attribution et de peuplement mises en place et dans quelle mesure sont-elles partagées par les acteurs, formulées localement mais aussi mises en œuvre par les « acteurs du front », ceux qui gèrent les attributions sur le terrain (membres des commissions d'attribution des logements, acteurs des services d'attribution, etc.) ? Comment les enjeux liés aux discriminations et notamment aux discriminations ethnoraciales, très euphémisés dans les débats actuels sur les attributions, sont-ils présents et traités localement ? Quel est le degré de formalisation de ces normes locales d'attribution et de peuplement dans les conférences intercommunales du logement (CIL) et dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA) ? Les systèmes locaux d'acteurs produisent-ils des instruments ou des modes de faire spécifiques (cotation, gestion de la demande, etc.) ? Les dynamiques observées sont-elles les mêmes là où les politiques locales font une large place à la location choisie ou autres instruments de prise en compte du « choix » des demandeurs et là où elles le font moins ?

Pour résumer, l'enjeu du projet est donc d'étudier les dynamiques de changement dans le champ des attributions de logements sociaux et du peuplement en portant l'analyse sur deux questions centrales. D'une part, qu'est-ce qui change dans les rapports entre acteurs locaux (collectivités locales, bailleurs sociaux, services de l'Etat, Action Logement, etc.) et dans le rôle de l'intercommunalité ? D'autre part, qu'est-ce qui change dans le contenu même des politiques et pratiques locales d'attribution et de peuplement ? Quelles en sont les conséquences en termes de production de la ségrégation socio-spatiale, de mise en œuvre du droit au logement, de lutte contre les discriminations, de capacité à répondre aux besoins et attentes des ménages ?

C'est ce réseau de questions que l'équipe de recherche est allée présenter aux représentant.es de plusieurs institutions jouant un rôle central dans le champ du logement social, de l'habitat et de l'intercommunalité durant le printemps 2017. L'Union Sociale de l'Habitat (USH), l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC), le Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA), le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET) devenu par la suite Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) et la Banque des territoires de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ont décidé de soutenir le projet. L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et le Défenseur des droits (DDD) y ont été associés en tant qu'institutions partenaires intéressées par les enjeux abordés. Le projet s'est déroulé sur trois années, de décembre 2017 à novembre 2020.

3. Equipe de recherche

Cette recherche a été menée par une équipe de chercheur.es en études urbaines (science politique, sociologie, aménagement et urbanisme) et d'étudiant.es de master.

L'équipe a été coordonnée par **Valérie Sala Pala** (Triangle, Université Jean Monnet) et **Rémi Dormois** (chercheur associé à EVS).

Recrutée en tant que chercheuse postdoctorante dans le cadre du projet de recherche (Triangle, Université Jean Monnet, février 2018-août 2019), **Marine Bourgeois** y a joué un rôle central. Recrutée à l'Institut d'études politiques de Grenoble au 1^{er} septembre 2019, elle a poursuivi sa participation au projet de recherche en tant que maîtresse de conférences en science politique à l'IEP de Grenoble et chercheuse à Pacte.

Une recherche postdoctorale de **Marion Lang** (Triangle, Université Jean Monnet) complémentaire à celle restituée dans le présent rapport final a débuté début septembre 2020, pour un an. Elle porte sur l'étude de la sociogenèse du volet logement de la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 et donnera lieu à la remise d'un rapport complémentaire.

Laboratoires de recherche

Triangle : Action, discours, pensée politique et économique (UMR 5206) (laboratoire coordinateur du projet de recherche, Université Jean Monnet Saint-Etienne)

Centre Emile Durkheim (UMR 5116)

Environnement Ville Société, EVS (UMR 5600)

Pacte, laboratoire de sciences sociales (UMR 5194)

Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés, LATTS (UMR 8134)

Laboratoire Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe, SAGE (UMR 7363)

Enseignant.es-chercheur.es

Vincent Béal, Maître de conférences en sociologie à la Faculté des sciences sociales de l'Université de Strasbourg, chercheur au sein du laboratoire SAGE (UMR 7363).

Marine Bourgeois, Maîtresse de conférences en science politique à l'IEP de Grenoble, chercheuse au sein du laboratoire Pacte (UMR 5194).

Rémi Dormois, Chercheur en science politique associé au laboratoire EVS (UMR 5600).

Yoan Miot, Maître de conférences en aménagement et urbanisme à l'Ecole d'urbanisme de Paris - Université Paris-Est Marne-la-Vallée, chercheur au sein du LATTS (UMR 8134).

Gilles Pinson, Professeur de science politique à l'IEP de Bordeaux, chercheur au sein du Centre Émile Durkheim (UMR 5116).

Valérie Sala Pala, Professeure de science politique à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne, chercheuse au sein du laboratoire Triangle (UMR 5206).

Etudiant.es

Lola Courcoux, étudiante en Master 2^e année Villes, renouvellement urbain et dynamiques sociales (Institut d'études européennes, Université Saint-Denis), stage recherche au LATTS sur le cas de Dunkerque, mars-septembre 2019 (dir. Yoan Miot).

Romane Gadé, étudiante à l'IEP de Bordeaux, projet collectif sur le cas de Bordeaux, 2019 (dir. Gilles Pinson).

Lucas Ghosn, étudiant en Master 1^e année Urbanisme à l'Ecole d'urbanisme de Paris, stage recherche au LATTS, analyse quantitative sur les six intercommunalités, mai-août 2019 (dir. Yoan Miot).

Manon Le Bon - Vuylsteke, étudiante en Magistère d'aménagement 3^e année à l'Université Paris 1, stage recherche à Triangle sur le cas de Saint-Etienne, mars-août 2019 (dir. Valérie Sala Pala).

Marie-Laurence Royer, étudiante en Master 1^e année Sociologie : Villes, environnement et société à l'Université de Strasbourg, stage recherche sur le cas de Mulhouse, 2019 (dir. Vincent Béal).

Maud Terreau, étudiante à l'IEP de Bordeaux, projet collectif sur le cas de Bordeaux, 2019 (dir. Gilles Pinson).

Administration de la recherche

Assia Aidel et **Emilie Poinas**, Triangle, Université Jean Monnet Saint-Etienne

Nathalie Laforge, Direction Valorisation et Recherche (DRV), Université Jean Monnet Saint-Etienne

Retranscription des entretiens de recherche

Silvia Beraldo

Malia Leschi

Charlotte Régnier

4. Institutions commanditaires

Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) (antérieurement Commissariat Général à l'Egalité des Territoires, CGET)

Banque des territoires de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC)

Ministère de la Transition écologique et solidaire, DGALN / Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA)⁵

Union Sociale de l'Habitat (USH)

Institutions partenaires

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

Défenseur des droits (DDD)

Comité de pilotage

Un comité de suivi constitué de représentant.es de l'équipe de recherche et de représentant.es des commanditaires et partenaires s'est réuni régulièrement durant les trois années du projet de recherche. Ont participé à ce comité :

- Pour l'équipe de recherche : Marine Bourgeois, Rémi Dormois, Valérie Sala Pala
- Pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) : Matthieu Barthélémy, Julie-Jane Thoreau et antérieurement pour le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET) : Isabelle Kamil, Raphaël Grandseigne
- Pour la Banque des territoires de la Caisse des Dépôts et Consignations : Guillaume Gilquin, Yannick Kirchhof
- Pour l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts et des consignations : Thomas Audou, Isabelle Laudier
- Pour le Plan Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA) : François Ménard, Eva Simon et pour la DHUP, Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités

⁵ Subvention n° 2102329787 du 27/12/2017, titulaire : Université Jean Monnet.

territoriales : François-Xavier Chopin

- Pour l'Union Sociale de l'Habitat (USH) : Dominique Belargent, Juliette Furet

- Pour l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), partenaire de la recherche : Claire Delpech

- Pour le Défenseur des droits, partenaire de la recherche : Béatrice Robert de Massy

Echanges chercheurs-praticiens autour de la recherche

Durant les trois années de son déroulement, la recherche a régulièrement fait l'objet d'une valorisation en partenariat entre l'USH, le PUCA et l'équipe de recherche et avec les autres institutions commanditaires et partenaires. Cela s'est traduit par l'organisation de deux séminaires qui ont donné lieu à des actes, des vidéos et des articles dans la presse spécialisée, l'ensemble de ces contenus étant mis à disposition en accès libre sur le site de l'USH :

<https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/habitants-politiques-sociales/dossier-de-la-recherche-attribution-des>

Un colloque final est également programmé à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne (laboratoire Triangle) les 18 et 19 mars 2021 sur le thème « Attribuer les logements sociaux. Pouvoir intercommunal et politiques de peuplement » : <http://triangle.ens-lyon.fr/spip.php?article9715>

Partie I. Etat de l'art et méthodologie

Chapitre 1. Etat de l'art

Marine Bourgeois

En vue de répondre aux questions soulevées, le projet s'inscrit dans le prolongement des recherches menées principalement en science politique, en sociologie, en géographie et en aménagement et urbanisme, sur (1) **les politiques de peuplement** et (2) **le pouvoir intercommunal**.

1. Les politiques de peuplement : gestion et production du logement social

Jusque dans les années 1990, les dynamiques ségrégatives ont surtout été expliquées par le rôle central des individus et des groupes sociaux (Oberti et Préteceille, 2016), que ce soit pour pointer l'influence de facteurs « culturels » (Wirth 1928), pour souligner les effets de l'évolution des prix et des valeurs foncières sur les comportements et les choix d'installation des ménages (Burgess, McKenzie et Park, 1925) ou pour insister sur la recherche de l'entre-soi (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2010 ; Cousin, 2014) et la mise à distance des autres (Chamboredon et Lemaire, 1970 ; Charmes, 2011). Les approches néo-marxistes ont quant à elles privilégié l'identification de logiques structurelles et macro-économiques qui excluent les classes populaires du « droit à la ville » (Lefebvre, 1968 ; Harvey, 2011).

En France, la période récente a vu la montée en puissance d'un débat entre chercheurs autour de l'intensité et de l'évolution de la ségrégation (Maurin, 2004 ; Préteceille, 2006). Elle marque aussi un déplacement du regard dans bon nombre de travaux. En effet, plusieurs recherches se détournent des explications « comportementales » ou « macro-structurelles » pour s'intéresser **au**

rôle spécifique des institutions politiques et des politiques publiques. Ce déplacement fait écho aux revendications des acteurs politiques eux-mêmes, qui placent la « lutte contre les ghettos » et la promotion de la « mixité sociale » au cœur de leurs discours (Palomares, 2008), mots d'ordre qui culmineront avec la politique de rénovation urbaine (Donzelot, 2012 ; Epstein, 2013 ; Deboulet et Lelévrier, 2014). Plusieurs études ont souligné les effets paradoxaux et contre-intuitifs de ces programmes (Kirszbaum, 2008 ; *Espaces et sociétés*, 2017) qui, au nom des bienfaits supposés de la diversité résidentielle, entravent l'accès au logement des familles les plus stigmatisées (Simon, 1998 ; Tanter et Toubon, 1999 ; GELD, 2001 ; Simon, 2003 ; Tissot, 2005 ; Bonnal, Boumahdi et Favard, 2013), contribuent à l'embourgeoisement de certains quartiers populaires (Clerval, 2008 ; Collet, 2010 ; Launay, 2011) ou bien participent à la « re-concentration » des ménages les plus pauvres (Lelévrier, 2010 ; Weill, 2013). Ces recherches se sont focalisées tantôt sur la question des attributions de logements, tantôt sur celle de la production neuve.

Premièrement, **les travaux sur les attributions** montrent que les discriminations dans l'accès au parc social ne sont pas des cas isolés ou des accidents de parcours, mais s'expliquent par les ambiguïtés du cadre national⁶ (Houard, 2009) et l'incapacité des autorités locales à définir leurs propres normes et à s'imposer auprès des bailleurs sociaux (Bourgeois, 2019a). Dans les marges de manœuvre dont ils disposent, les salariés du logement social évaluent les situations, qualifient et catégorisent les dossiers, afin de distinguer ceux qui sont dignes d'être logés de ceux qui ne le sont pas. Ils se servent de caractéristiques visibles, comme la couleur de peau ou la consonance patronymique, pour inférer des caractéristiques non observables mais pertinentes pour eux sur les modes de vie et les façons d'habiter (Sala Pala, 2013 ; Défenseur des droits, 2015). Ces raisonnements de type probabiliste appuient des discriminations statistiques, notamment à l'encontre des populations immigrées (Simon, 2003). Depuis le milieu des années 1990, les professionnels du logement social doivent par ailleurs composer avec des injonctions gestionnaires et participatives (Demoulin, 2016), qui reconfigurent les modalités de tri des ménages, dans un sens favorable à la reproduction et l'amplification des inégalités (Bourgeois, 2019b). D'autres études s'intéressent plus spécifiquement au système d'acteurs local et aux relations d'interdépendance qui le caractérisent. Elles décrivent un système éclaté – il est géré par une multitude d'organismes aux intérêts divergents (cf. tableau 1) – opaque – il est caché voire méconnu des acteurs eux-mêmes – et caractérisé par un faible degré de coopération et d'intégration (Bourgeois, 1996). Les organismes HLM, les communes, mais aussi les représentants de l'Etat partagent un certain intérêt dans l'opacité du système : elle peut permettre d'établir des modes de gestion directs avec les bailleurs sociaux pour le logement des publics prioritaires. Dans d'autres cas, c'est la faiblesse du rôle du préfet qui est soulignée. Combinée aux stratégies de fermeture de certains élus (ce que l'on appelle communément la « préférence communale »), elles expliqueraient les logiques d'exclusion sociale et spatiale produites par les processus d'attribution.

⁶ La sélection des futurs locataires HLM se structure autour de deux principes d'action publique, le droit au logement et la mixité sociale. Le législateur affirme ainsi conjointement la nécessité d'accueillir dans le parc social des individus en situation de grande précarité tout en assurant une certaine diversité des profils afin d'éviter les concentrations susceptibles de créer des ghettos. L'articulation de la mixité sociale et du droit au logement n'a donc rien d'évident. Les deux principes renvoient à des publics disjoints et portent des injonctions concurrentes, non hiérarchisées, qui peuvent entrer en contradiction sur le terrain. L'objectif de mixité sociale n'est pas non plus clairement défini.

Tableau 1. Les principaux acteurs du système local HLM

Acteurs	Missions	
	Attributions	Production
Organisme HLM (n=800) Établissement public : office public de l'habitat (OPH). Société de droit privé : entreprise sociale pour l'habitat (ESH), société anonyme coopérative et société anonyme de crédit immobilier. Société d'économie mixte (SEM).	En tant que propriétaire et gestionnaire du parc locatif social, l'organisme HLM 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.	Le plus souvent en accord avec la commune ou un EPCI, l'organisme HLM décide de la construction des logements sociaux. Il en finance la production grâce à ses fonds propres, avec l'aide de l'Etat, des collectivités territoriales (communes et intercommunalités), des collecteurs d'Action Logement et de la Caisse des dépôts qui octroie des prêts à très long terme en s'adossant sur les dépôts de l'épargne populaire comme le livret A.
État local Service préfectoral	En tant que financeur, l'Etat dispose 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 (PDALHPD) et 5% pour les fonctionnaires). Comme garant de l'intérêt général et du droit au logement, il assure le pilotage du PDALHPD et engage sa responsabilité dans la mise en œuvre du DALO. Il exerce également un contrôle sur les attributions de logement et peut assister à toutes les CAL du département.	L'Etat participe au financement du logement social, que ce soit par des subventions directes ou par divers autres dispositifs de soutien au secteur HLM (réduction de TVA, exonération de TFPB, exonération de l'impôt sur les sociétés). Il peut aussi contribuer à la construction parc social en mobilisant du foncier public.
Communes	En tant que réservataires, les communes disposent d'un contingent de logements sociaux – de 20% si elles se sont portées garantes des emprunts contractés par les organismes constructeurs et de 30% si elles ont participé à la construction. Les maires (ou leurs représentants) participent aux CAL et sont impliqués dans les nombreuses arènes locales intervenant dans le domaine des attributions. Selon les configurations locales, les communes ou les EPCI ont la maîtrise des OPH et en président le conseil d'administration.	Les communes disposent de compétences importantes en matière d'urbanisme (maîtrise des sols et des permis de construire) et participent à la décision de construire les logements sociaux sur la base de leurs plans locaux d'urbanisme (quand ils n'ont pas été transférés à l'EPCI).
EPCI	Dans le cadre des conférences intercommunales du logement, le président de l'EPCI définit, en lien avec le préfet, les orientations relatives aux attributions sur leur territoire, notamment de diversification dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Avec le rattachement encouragé des OPH communaux aux EPCI dotés de la compétence habitat,	Après la réforme du Code de l'urbanisme de 2010 et la loi ALUR de 2014, le transfert de la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme aux EPCI a été systématisé. Ce document unique remplace à l'échelle de l'intercommunalité les PLH communaux préexistants, sauf si une majorité de communes représentant

	il peut aussi être amené à présider des organismes HLM et à participer aux commissions d'attribution de logement.	une part significative de la population s'y oppose. Les EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH peuvent également demander à l'Etat de lui déléguer la compétence pour l'attribution des aides à la pierre.
Action Logement	En contrepartie de leur participation financière à la construction du logement social, les collecteurs d'Action Logement bénéficient d'un contingent dans le parc HLM sur lequel ils positionnent les salariés des entreprises cotisantes.	Les collecteurs d'Action Logement participent au financement du logement social.
Collecteurs		

Deuxièmement, les **mécanismes de mobilité résidentielle** (Laferrère, 2013 ; Fol, Miot et Vignal, 2014) et de **production du logement social** jouent également un rôle central pour comprendre l'hétérogénéité de la composition des parcs sociaux (Chapelle et Ramond 2018). Comme l'illustre le tableau 2, il existe plusieurs types de logements sociaux, destinés à des catégories de populations différentes (PLA-I, PLUS, PLUS⁷). Ces derniers correspondent à des loyers et des plafonds de ressources distincts : les logements PLA-I s'adressent aux populations les plus précaires ; les logements PLUS accueillent principalement des ménages modestes et les logements PLS sont destinés aux classes moyennes⁸. Chaque programme combine différentes catégories de logement et les proportions retenues conditionnent en amont les ménages qui pourront y accéder. Cette décision appartient aux bailleurs sociaux qui veillent à l'équilibre financier de leurs opérations et aux municipalités qui, en lien avec leurs stratégies de peuplement, fixent les objectifs en termes de type de logements sociaux à construire dans leurs programmes locaux de l'habitat (PLH).

La thèse de M. Gimat (2017) éclaire les transformations contemporaines de l'organisation institutionnelle du système de production HLM, en expliquant pourquoi en dépit d'une hausse du coût des terrains et de la construction, associée à une baisse des subventions directes accordées par l'Etat (les aides à la pierre), le nombre de logements sociaux augmente tout au long des années 2000 et 2010. Elle pointe notamment le rôle des ajustements locaux et des dispositifs de coordination avec les acteurs de la promotion immobilière (voir aussi Gimat et Pollard, 2016), qui encouragent une concurrence sur les marchés fonciers et immobiliers, susceptible d'aboutir à une hausse généralisée des prix et à une redéfinition des bénéficiaires de l'intervention publique.

Plusieurs enquêtes qualitatives montrent ensuite que les communes privilégiées ont tendance à se spécialiser dans la construction de logements de type intermédiaire (PLS) pour répondre à l'obligation légale de réalisation de logements HLM, tout en attirant des classes moyennes et en évitant ainsi la paupérisation de leur territoire (Clerval et Fleury, 2009 ; Pollard, 2009 ; Pinçon et

⁷ Logements locatifs bénéficiant du prêt locatif social (PLS) logements locatifs bénéficiant du prêt locatif à usage social (PLUS) ; logements locatifs bénéficiant du prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I).

⁸ Les PLS sont moins chers à produire que les PLA-I, plus subventionnés car destinés aux ménages les plus modestes.

Pinçon-Charlot, 2010 ; Clerval et Miot, 2017)⁹. Dans un article récent (2016), F. Desage montre que l'application de la loi SRU devient plus effective dans le périurbain résidentiel, en contrepartie de l'exercice d'une « préférence communale » dans l'attribution des logements sociaux. Autrement dit, les élus acceptent de construire du logement social s'ils peuvent en maîtriser le peuplement. L'auteur conclut que loin d'infléchir les inégalités socio-spatiales à l'échelle des agglomérations, ces « discriminations discrètes » tendent plutôt à les renforcer (voir aussi Desage, 2017). Plus largement, des travaux indiquent que la construction de logements sociaux peut s'inscrire dans le cadre de stratégies locales de revalorisation urbaine et d'amélioration de l'attractivité résidentielle (Bacqué et Fol, 1997 ; Miot, 2012 ; Raad, 2014). Pour L. Raad (2017), la programmation HLM s'apparente ainsi à une véritable politique de peuplement. À partir du cas des opérations de démolition-reconstruction de grands ensembles, É. Saint-Macary (2011) indique pour sa part que les interventions des organismes HLM sur leur patrimoine, combinées aux opérations d'accession sociale à la propriété, peut permettre à des promoteurs immobiliers de s'impliquer dans des quartiers qu'ils évitaient jusqu'alors. De la même façon, C. Morel Journel et V. Sala Pala (2011) notent qu'à Saint-Etienne, à la même époque, les acteurs locaux découvrent que le logement social peut être « discret », attirer des classes moyennes et améliorer le centre-ville en y remplaçant le parc social de fait de statut privé.

Tableau 2. Les différents types de logements sociaux

	PLA-I	PLUS	PLS
Locataires éligibles	Ménages très modestes (1/3 des ménages)	Ménages modestes (2/3 des ménages)	Classes moyennes (4/5 des ménages)
Loyer plafond maximum (en euros par m²)			
Zone I Bis	5,42	6,09	9,14
Zone I	5,09	5,73	8,60
Zone II	4,46	5,03	7,54
Zone III	4,14	4,67	7,01
Subventions accordées selon le type de logements			
Subvention du taux d'intérêt par rapport au livret A	- 0,2 points de pourcentage	+ 0,6 points de pourcentage	+ 1,1 points de pourcentage
Subventions locales (garantie des emprunts)	Oui	Oui	Oui
TVA réduite	Oui	Oui	Oui
Pas de TFPB pendant 25 ans	Oui	Oui	Oui
Importance relative des trois financements			
Dans le stock	3,7%	89,1%	7,2%
Dans la construction récente (2000-2013)	10,8%	64,4%	24,8%

Source : Chapelle et Ramond 2018, à partir du RPLS.

2. Le pouvoir intercommunal

⁹ D'après les chiffres du Commissariat général au développement durable, environ 89 000 logements ont été mis en service entre le 2 janvier 2014 et le 1^{er} janvier 2015, dont 20% de logements de type PLAI et 63% de logements de type PLUS (source : RPLS au 1^{er} janvier 2015 : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>).

Notre projet s'inscrit dans le sillage de ces travaux centrés sur le rôle des institutions, des élites politico-administratives et des politiques urbaines dans le peuplement des villes et des phénomènes ségrégatifs. **Il s'en éloigne cependant à deux égards.** D'une part, nous faisons le choix d'étudier les politiques de production et de gestion de l'offre de logements sociaux de manière conjointe alors que la majorité des recherches existantes se focalise sur l'une ou l'autre de ces dimensions sans penser leur imbrication. D'autre part, nous ne nous concentrerons pas sur les communes et les politiques municipales – les plus étudiées – mais sur les institutions intercommunales, dont la création puis le renforcement furent souvent justifiées au nom de la résorption des inégalités socio-spatiales au sein des aires métropolitaines et de la lutte contre la ségrégation résidentielle.

Des compétences en matière d'urbanisme et de logement ont été progressivement déléguées ou décentralisées au profit des collectivités locales pour atteindre ces objectifs (Guéranger, 2008a). D'abord timide¹⁰, la décentralisation de la production et de la gestion du logement social s'est accélérée au tournant des années 2000. La loi Chevènement de 1999 et la loi Solidarité et renouvellement urbain, votée en 2000, ont en partie confié les politiques du logement aux intercommunalités. En créant de nouveaux statut d'EPCI et en réorganisant les compétences au plan local, la première a d'abord renforcé la légitimité des structures intercommunales à se positionner comme « chef de file » ou « autorité organisatrice » sur les enjeux d'habitat. La deuxième a ensuite rénové en profondeur les documents d'urbanisme et de programmation en créant notamment les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et en réformant les PLH. L'élaboration des PLH a été transférée aux EPCI et a progressivement été rendu obligatoire pour la majorité d'entre eux. Aujourd'hui, la plupart des grandes agglomérations dispose d'un PLH intercommunal censé établir les priorités en matière de programmation pour les logements privés et sociaux. Depuis la loi MOLLE de 2009, ils précisent ainsi la typologie des logements à construire, notamment l'offre de PLUS et de PLA-I (également indiquée dans le plan local d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD, co-élaboré par le département et l'Etat). Ces PLH posent presque toujours comme objectif central la réduction des écarts entre les communes, appelé « rééquilibrage communautaire » (Madoré, 2004). En s'appuyant sur les dispositifs créés en 1999-2000, la loi Libertés et responsabilités locales de 2004 prévoit, ensuite, que la répartition des engagements et des agréments pour le logement social soit réalisée pour chaque région en fonction des données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logement ainsi que de la situation du marché locatif (art. L. 301-3 du Code de la Construction et de l'Habitation). Elle permet, en outre, aux EPCI dotés d'un PLH et aux départements de se substituer aux directions départementales des équipements (DDE) pour la distribution de ces aides aux organismes HLM. Ces collectivités assurent alors elles-mêmes l'instruction des dossiers déposés par les bailleurs et la distribution des aides et des agréments qui en résultent.

¹⁰ L'acte I de la décentralisation (les lois Defferre de 1982-1983) remet peu en cause la centralisation de la politique du logement. Mathilde Cordier (2011) note que deux facteurs expliquent principalement la réticence du législateur à décentraliser les compétences en la matière : le système de financement du logement, déjà complexe, deviendrait difficilement gouvernable si les collectivités locales y étaient impliquées ; la production de logements joue un rôle important de soutien au secteur économique du bâtiment, qui ne doit pas être bouleversé dans un contexte de crise de l'emploi. Ainsi, la principale avancée en matière de développement du logement social est contenue dans la loi du 7 janvier 1983, qui crée le programme local de l'habitat.

Sur le volet des attributions, plusieurs incitations du législateur viennent renforcer l'échelon intercommunal, et ce dès les années 1990 : les protocoles d'occupation du patrimoine sociale (POPS) proposés par la loi Besson (1990) pour mettre fin à la concentration des personnes défavorisées et améliorer « l'équilibre sociologique des quartiers » pouvaient par exemple être définis à l'échelle du bassin d'habitat ; la loi d'Orientation relative à la lutte contre les exclusions les remplace en 1998 par des conférences intercommunales du logement et instaure des chartes intercommunales du logement qui fixent des objectifs annuels et quantifiés d'accueil des populations répondant aux critères du PLALHPD. Mais c'est surtout avec la loi ALUR de 2014 et la loi Égalité et citoyenneté de 2017 que l'intercommunalité est promue « chef d'orchestre » de la stratégie locale d'attribution des logements sociaux. De nouveaux outils sont mis en place à cette fin, comme les conférences intercommunales du logement (CIL) et les conventions intercommunales d'attribution (CIA), qui traduisent les orientations stratégiques des CIL (cf. tableau 3), et le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGD, article 97 de la loi ALUR et article 8 de la loi Lamy). L'objectif affiché est d'unifier les procédures des bailleurs, de rendre concret le droit à l'information pour les demandeurs, de bénéficier d'une offre de logements plus importante pour combattre la « ghettoïsation » et de limiter la tendance des communes à la « préférence communale ». Les OPH devront, par ailleurs, être rattachés aux EPCI compétents en matière d'habitat. **L'ancienneté de ces dispositifs** constituera un élément d'analyse important, dont la prise en compte permettra éventuellement de mettre en évidence des effets d'apprentissage dans les politiques intercommunales du logement.

Tableau 3. Les outils de la « communautarisation » des politiques d'attribution (2014-2017)

Conférence intercommunale du logement	<p>Co-présidée par le préfet et le président de l'EPCI, la conférence intercommunale du logement a été créée par la loi ALUR et rendue obligatoire par la loi Égalité et citoyenneté. Elle s'impose aux communautés dotées d'un PLH qui comprennent dans leur territoire un ou plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville. Elle doit définir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les objectifs en matière d'attributions de logement et de mutations sur le parc social - les modalités de logement des personnes relevant du DALO - les conditions de coordination entre les différents réservataires (communes, préfet, bailleurs sociaux, mais aussi Action Logement titulaires de droits de réservation).
Convention intercommunale d'attribution	<p>La convention d'attribution intercommunale traduit les orientations définies par la CIL en répartissant les attributions à réaliser entre les bailleurs sociaux. Elle définit pour chaque organisme HLM un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attributions. Si un bailleur refuse de signer la convention, le préfet lui désigne des personnes à reloger. Ces attributions s'imputent sur les différents contingents de réservation. Une évaluation est présentée en CIL tous les ans. En cas de manquement d'un bailleur, le préfet peut procéder à l'attribution après consultation des maires et si le bailleur fait obstacle aux attributions du préfet, celui-ci peut désigner pour un an un délégué spécial. La CIA est, le cas échéant, annexée au contrat de ville.</p>

Plan partenarial de gestion de la demande	<p>Le Plan partenarial de gestion de la demande de logement social prévoit les conditions locales d'enregistrement de la demande de logement social, ainsi que les fonctions assurées par le dispositif de gestion partagée de la demande. Cette procédure est conduite par la communauté associant les communes, les bailleurs sociaux et l'Etat. À ce plan est associé un dispositif de gestion partagée de la demande de logement social et d'information du demandeur. Il comporte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les conditions locales d'enregistrement de la demande - la répartition territoriale des guichets d'enregistrement existants ou à créer - la configuration, les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement du service d'information et d'accueil du demandeur de logement social - la mention du délai maximal dans le lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu - les fonctionnalités du dispositif de partage de la connaissance et de la demande - les modalités de qualification de l'offre de logement social (indicateur, échelle géographique...) sur le territoire - la liste des situations des demandeurs justifiant un examen particulier - les méthodes permettant de favoriser les mutations internes au sein du parc de logement social - les conditions de réalisation des diagnostics et dispositif d'accompagnement social favorisant l'accès et le maintien dans le logement.
--	---

Contrairement au « choc de simplification » annoncé par les gouvernants pour légitimer les réformes institutionnelles, **un premier ensemble de travaux** montre qu'en matière de logement, « la géographie des responsabilités partagées et des compétences instituées est complexe de longue date » et l'est restée (Driant, 2015). Malgré la décentralisation, l'Etat a conservé de nombreuses prérogatives sur le volet de la construction comme sur celui des attributions : il détermine quels ménages peuvent avoir accès au logement social, comment peut évoluer le niveau de leurs loyers ou encore en quels points de l'espace il est prioritaire de construire des logements sociaux. Il réglemente aussi les statuts des organismes HLM, contrôle leurs activités et encadre les financements dont ils disposent pour construire des opérations immobilières neuves. Il pilote d'ambitieux programmes nationaux, tels que le plan de la cohésion sociale et la politique de rénovation urbaine. En outre, l'État continue de jouer un rôle stratégique en fixant des objectifs nationaux et locaux de production du logement social et d'accueil des ménages (loi SRU). Ainsi, la décentralisation ne peut aboutir, au mieux, qu'à une production sous la responsabilité conjointe de l'État et du pouvoir local des politiques du logement (Quilichini, 2001). Cette situation est notamment illustrée par la délégation des aides à la pierre, créé en 2004. Depuis cette date, l'État peut en effet confier à certaines intercommunalités et à certains départements la gestion des aides à la pierre, qui était assurée jusque-là exclusivement par ses services déconcentrés. Ce dispositif a permis à des EPCI et à des départements de mettre en œuvre des politiques du logement spécifiques et de monter en compétence sur ces problématiques (Driant, 2007 ; Cordier, 2011). La délégation n'est cependant pas une décentralisation : elle reste soumise à la signature d'une convention qui fixe aux collectivités des objectifs chiffrés et qui est limitée à trois ou six ans ; le montant global des subventions à distribuer est toujours décidé par l'État ; enfin, la délégation n'est pas automatique : les collectivités doivent en faire la demande, qui peut leur être refusée, et elles peuvent se voir retirer leur délégation si elles n'atteignent pas leurs objectifs. Paule Quilichini (2006) considère que ce dispositif permet à des collectivités de jouir de nouvelles prérogatives, tout en

faisant en sorte que l'État puisse continuer à exercer un contrôle censé garantir une solidarité nationale dans l'effort financier en matière de logement. Parallèlement, les compétences effectivement décentralisées en matière de production du logement social ont été éparpillées entre les départements, les intercommunalités et les communes (Brouant, 2006). À titre d'exemple, la loi d'orientation foncière de 1967 a confié aux communes la rédaction des plans d'occupation des sols (POS) et la délivrance des autorisations d'urbanisme qui en découlent. Cependant, à partir des années 1990, l'État a encouragé les intercommunalités à réaliser les programmes locaux de l'habitat, créés en 1983, au sein desquels sont notamment fixés des objectifs de production de logement social à l'échelle locale. En conséquence, pendant plusieurs décennies, la programmation des opérations HLM et la délivrance des permis qui rendent possible leur réalisation ne relevaient pas des mêmes collectivités territoriales. Ce type de situation a rendu nécessaire la mise en place entre ces collectivités de dispositifs de concertation et de coordination, qui ont souvent pris la forme de contrats (Brouant, 2004).

La décentralisation a complexifié les systèmes d'acteurs locaux plus qu'elle ne les a simplifiés. M. Cordier (2011) considère certes qu'on observe depuis la seconde moitié des années 2000 une communautarisation progressive des politiques du logement, mais il s'agit cependant **d'évolutions très récentes et encore incomplètes** : les intercommunalités ne jouissent par défaut que depuis mi-2017 à la fois des compétences en matière de programmation de la production HLM et de rédaction des documents d'urbanisme. Si la décentralisation n'a pas nécessairement permis de simplifier le système de production HLM, il est en revanche possible qu'elle ait contribué à une territorialisation des politiques du logement (entendue comme leur adaptation aux spécificités des contextes locaux). J.-P. Lévy et Y. Fijalkow (2010) observent ainsi dès les années 1980 une accentuation de la capacité des collectivités territoriales à définir leurs propres priorités en matière de logement. Celle-ci reste néanmoins, aujourd'hui encore, largement réalisée sous le contrôle de l'État (Desjardin, 2006, 2013). Plusieurs travaux montrent que les EPCI parviennent difficilement à sortir du sentier de dépendance de l'État du fait de son contrôle des ressources réglementaires et budgétaires (les agences jouant ici un rôle central, voir Epstein 2013) (Ballain et Jaillat, 1998 ; Ballain, 2005).

Inversement, d'autres recherches indiquent que **l'implication des communes et de leur groupement aboutit à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales très différenciées** (Fijalkow et Lévy, 2010). La capacité politique des institutions intercommunales varie aussi en fonction des enjeux et des domaines concernés (Epstein, Kirszbaum et Macaire, 2011). Appliqué aux politiques du logement : certains EPCI s'engagent fortement dans le domaine du soutien à la production de l'offre nouvelle en obtenant la délégation des aides à la pierre ; d'autres en revanche ont une action encore très limitée dans le domaine. Sur le volet des attributions, le nombre d'intercommunalités investies dans la structuration d'une politique locale de peuplement dans le parc public pour lutter contre la ségrégation urbaine demeure limité. La prise de compétences par les intercommunalités n'a donc pas été uniforme sur le territoire national. Pour expliquer ces spécificités, plusieurs études restituent avec précision, sur le temps long, les trajectoires institutionnelles (Guéranger, 2003 sur le cas de l'agglomération de Chambéry ; Desage, 2012 sur les cas de Lille et de Nantes).

En conséquence du constat de fortes variations locales dans la construction de l'intercommunalité, un débat scientifique s'est progressivement structuré autour de ce que l'on pourrait appeler « l'effectivité » et la « plus-value » de l'intercommunalité dans la conduite de l'action publique locale. Des travaux mettent en évidence le fait que le gouvernement intercommunal repose, dans de nombreuses configurations locales, sur **un contrôle étroit de l'institution par les maires**. L'intercommunalité est alors essentiellement perçue comme générant de nouvelles ressources – budgétaires, d'expertise, opérationnelles – que les maires parviennent largement à capter pour conforter leur autorité politique au plan municipal. L'autonomie des EPCI reste donc très limitée par rapport aux communes (Madoré, 2004 ; Dormois, 2006). Selon F. Desage et D. Guéranger (2011), les élus locaux sont parvenus à « domestiquer » les nouvelles institutions intercommunales afin d'en retirer des ressources pour leurs territoires communaux (voir aussi Desage, 2009 ; Desage et Guéranger, 2010 ; Le Saout, 2010). Plusieurs facteurs expliqueraient cette « confiscation » de l'intercommunalité : les traits culturels locaux – les réformes entrent en contradiction avec l'identité communale et se heurte symboliquement à une représentation dominante du territoire français, à la fois polycentrique et centralisé (Abelès, 1989) – l'importance de la commune-centre – les ressources les plus déterminantes des élus intercommunaux sont liées à leur mandat communal (taille et richesse fiscale de la commune d'élection, etc.) ; le pouvoir intercommunal n'est donc pas en voie d'autonomisation politique, mais reste « un pouvoir inachevé » (Le Saout, 2000) – ou encore le leadership politique, condition nécessaire et suffisante à la réussite des dynamiques institutionnelles (Michel, 1997).

D'autres recherches nuancent l'opposition entre intérêts communaux et intérêts communautaires pour mettre en avant l'intégration progressive des intérêts communaux, soulignant notamment les efforts en termes de solidarité nationale. Ce rapprochement serait lié au fait que les municipalités sont devenues plus dépendantes des structures intercommunales (Reigner, 2013). Le temps passé au sein des structures intercommunales socialise l'élu à l'intercommunalité et à la prise en compte des intérêts communautaires. Ces auteurs insistent davantage sur le fait que, dans certains contextes locaux, l'intercommunalité est pourvoyeuse d'innovations dans l'action publique locale avec la mise à l'agenda de nouvelles thématiques, la mise en place de nouveaux dispositifs d'intervention et plus globalement une acculturation à des échelles spatiales d'intervention élargies voire à un « intérêt communautaire ». Les travaux sur la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995 ; Pinson, 2006, 2009) montrent d'ailleurs que l'intégration d'une multitude d'acteurs dans la fabrique urbaine nécessite le consensus et la marginalisation de tous ceux dont les positions sont inconciliables (Reigner, Hernandez et Brenac, 2009). L'analyse des conditions de gestion politiques et administratives de la collégialité inter-partisane, caractéristique du gouvernement de nombreuses structures intercommunales gouvernement consensusuel et neutralisation des conflits), demeure peu étayée. S'il existe aux Etats-Unis une littérature abondante sur la manière dont la construction intercommunale a pu être entravée par les conflits entre centre (pauvre et ethnicisé) et périphéries (résidentielle et blanche) (Savitch et Vogel, 1996), cette question constitue un angle-mort des travaux des politistes français (à quelques exceptions près : Charmes, 2011 ; Charmes et Rousseau, 2014 ; Charmes et Keil, 2015).

Au regard de cet état de l'art exploratoire, notre projet vise à apporter **plusieurs contributions** aux travaux sur le peuplement et l'intercommunalité :

- Premièrement, il doit permettre d'analyser les changements récents des politiques du logement, en prenant en compte à la fois **le volet des attributions de logements sociaux et celui de leur production** (car pour comprendre ce qui est attribué, il faut également travailler sur ce qui est construit) ;
- Deuxièmement, il se situe dans les débats scientifiques sur l'intercommunalité, en identifiant précisément **les effets des réformes institutionnelles** sur les pratiques concrètes des professionnels du secteur. Il s'agira de ne pas seulement se focaliser sur les élus locaux (municipaux et intercommunaux) – comme c'est souvent le cas dans les travaux existants – mais d'intégrer également **l'étude de l'administration intercommunale et du travail bureaucratique** (Desage, 2005). L'enjeu sera d'articuler **l'entrée par les structures intercommunales à l'étude des municipalités**, ces dernières étant bien souvent absentes des recherches sur l'intercommunalité. Enfin, la question des **rapports entre ville-centre et périphéries** sera au cœur de l'analyse. L'étude de la construction intercommunale dans le temps long permettra de mettre en évidence **les différentes phases de l'évolution du pouvoir métropolitain**, la montée en puissance des structures intercommunales n'étant pas toujours linéaire : des effets d'apprentissage comme de désapprentissage sont attendus.

Annexe au chapitre 1 : compléments sur l'historique et le contexte

Pendant la première moitié du XX^{ème} siècle, les interventions publiques se limitaient à l'encadrement des relations entre bailleurs et locataires dans le secteur privé. Dans l'entre-deux-guerres, la création des premiers Offices Publics de l'Habitat débouche toutefois sur des initiatives emblématiques, telles que la construction des Habitations à Bon Marché de la ceinture rose de Paris et des cités jardins en banlieue. Cet engagement dans la construction reste toutefois modéré. Après la Seconde Guerre Mondiale, l'approche change drastiquement. La faible construction des années 1920-1930, l'importance des destructions, la dégradation des conditions de vie des ménages et la croissance démographique poussent l'Etat à mettre en place d'importants programmes de constructions. Le logement social représente alors un levier d'action majeur pour la réalisation des objectifs affichés. Les années 1960-1970 seront la principale phase d'essor du logement social en France : de 100 000 nouveaux logements seront construits en 1950, on passe à plus de 300 000 en 1957 et 500 000 en 1971.

À partir de la fin des années 1970, les priorités de l'Etat changent : les circulaires Chalandon (1971) et Guichard (1973) marquent un coup d'arrêt à la construction des grands ensembles et à la production du logement social ; la loi Barre (1977) précipite le désengagement financier de l'Etat pour la construction et la mise en place d'aides destinées à faciliter l'accession à la propriété des ménages. Parallèlement, la ségrégation des catégories populaires et des populations immigrées dans les quartiers d'habitat social s'impose comme une problématique centrale des politiques du logement. L'Etat cherche, d'une part, à limiter la concentration spatiale du parc, d'autre part, à promouvoir la mixité dans les quartiers « prioritaires » de la politique de la ville. À cette fin, **trois types de politiques publiques** sont mises en œuvre (pour une synthèse, cf. tableaux 4 et 5).

La première, amorcée au début des années 1990, joue sur **les attributions de logements sociaux**. Elles visent à éviter que les flux d'entrée dans le logement social ne renforcent la spécialisation des quartiers ou des immeubles dans lesquels sont déjà concentrés certaines catégories de locataires perçus comme problématiques, en particulier les ménages défavorisés, les grandes familles et les immigrés. La loi Egalité et citoyenneté de 2017 prévoit ainsi que 25% des logements sociaux situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) soient attribués aux 25% des ménages les plus pauvres ayant déposé une demande de logement social. Les bailleurs sociaux et l'ensemble des réservataires doivent par ailleurs consacrer 25% de leurs attributions aux publics prioritaires. Enfin, une nouvelle politique des loyers est définie pour contribuer à l'objectif de mixité sociale, qui consiste à décorrélérer les loyers du financement d'origine : par exemple, un logement financé en PLA-I situé dans un quartier ségrégué pourra être proposé en loyer PLS, c'est-à-dire aux ménages aux plafonds de ressources les plus élevés ; inversement, un logement financé en PLS dans un quartier attractif pourra être proposé en loyer PLA-I, c'est-à-dire aux demandeurs les plus pauvres. Outre ses objectifs ambitieux en termes de production du logement et des nouveaux instruments introduits pour les atteindre (contrats de projet partenarial d'aménagement, grandes opérations d'urbanisme, simplification de la procédure de ZAC ainsi que des dispositions relatives aux obligations de compatibilité et de prise en compte des documents d'urbanisme, dématérialisation des demandes de permis de construire), la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) promulguée le 27 novembre 2018 renforce les dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté, en supprimant notamment la

possibilité d'adapter à la baisse l'objectif de 25% des attributions hors QPV aux ménages du premier quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles et personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain. Elle élargit les compétences des commissions d'attribution de logement social, rebaptisées « commissions d'attribution et d'examen de l'occupation des logements » (CALEOL), en les chargeant d'examiner, tous les trois ans, dans les zones tendues, les conditions d'occupation des logements et de l'adaptation du logement aux ressources du ménage. La loi ELAN impose, en outre, à toutes les intercommunalités dotées d'un PLH, le dispositif de cotation de la demande comme outils d'aide à la décision pour la désignation des candidats par les réservataires et les CALEOL. Pensé comme un facteur de transparence, le système de cotation doit respecter les critères légaux (concilier les objectifs de mixité sociale et de droit au logement) et être défini dans le cadre du Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs. Son application est prévue d'ici décembre 2021. Enfin, afin d'assurer une plus grande fluidité dans les attributions, la loi ELAN impose une gestion en flux des contingents des réservataires et confie au maire, dans les QPV, le rôle de présenter des candidats qui ne font pas partie du premier quartile des demandeurs les plus modestes lorsque la CAL du bailleur n'a pas attribué le logement au candidat désigné par le réservataire. Cette gestion en flux remplace l'actuelle gestion en stock des droits de réservation. Le tableau 6 propose une synthèse des principales mesures des lois ALUR, Egalité et citoyenneté et ELAN.

Les deux autres politiques, développées pour lutter contre la ségrégation urbaine, reposent sur un autre levier : celui de la répartition spatiale du parc HLM. Cela passe, d'un côté, par la construction de logements sociaux dans les communes qui en sont le moins pourvues – la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000 oblige ainsi les communes d'une certaine taille à atteindre un taux de 20% de logements sociaux minimum¹¹ – de l'autre côté, par la démolition de logements sociaux dans les quartiers où leur construction est la plus massive – c'est l'objectif des différents programmes de rénovation urbaine qui se succèdent depuis la loi Borloo de 2003.

¹¹ La loi de mobilisation du foncier public de 2013 et la loi ALUR de 2014, qui portent, à quelques exceptions près, le taux de logements sociaux devant être atteint à 25 % et prévoient un alourdissement des sanctions prévues par la loi SRU : majoration des contributions financières, transfert de certaines compétences des communes en matière d'urbanisme aux intercommunalités, etc. De plus, l'État a adopté une position plus coercitive vis-à-vis des élus locaux à partir de 2015, notamment en publiant la liste des communes « mauvaises élèves » et en autorisant plus fréquemment les préfets à se substituer aux maires pour la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Tableau 4. Les principaux dispositifs légaux de production et de gestion du logement social

	Textes	Volets / orientations	
1894-1945	<p>Loi Siegfried de 1894 Acte fondateur de la politique du logement social, elle cible « les personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment les ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire ».</p> <p>Loi Strauss de 1906 Elle entérine la conception énoncée par la loi de 1894 en faisant des « personnes peu fortunées, notamment les travailleurs vivant principalement de leur salaire » les catégories cibles de la politique du logement social.</p>	<p>Attributions des logements sociaux Laissez-faire de l'Etat</p>	
1945-fin des années 1970	<p>Décret de 1954 Il énonce pour la première fois des critères de priorisation du logement social : « les personnes physiques peu fortunées et notamment [les] travailleurs vivant principalement de leur salaire ».</p>	<p>Attribution des logements sociaux Droit au logement</p>	
Depuis le début des années 1980	<p>Loi Quilliot de 1982 Elle instaure l'idée d'un droit à l'habitat dans la législation française, qu'elle présente comme « un droit fondamental ».</p>	<p>Attribution des logements sociaux Droit au logement</p>	
	<p>Décret de 1986 Il cherche à faciliter le logement « des demandeurs à la recherche d'un logement adapté à leurs besoins, en vue notamment de leur permettre d'occuper un logement correspondant à la taille et à la composition du ménage, de les rapprocher ou regrouper les membres d'une famille, etc. ». Pour cela, il met en place des plans d'action départementaux en faveur du logement des personnes démunies.</p>	<p>Attribution des logements sociaux Droit au logement</p>	
	<p>Loi Besson de 1990 Elle institue le droit au logement et souligne la nécessité de diversifier la composition sociale des quartiers, des communes et des départements.</p>	<p>Attribution des logements sociaux Droit au logement</p>	<p>Production du logement social Mixité sociale</p>
	<p>Loi d'Orientation pour la ville de 1991 Elle prend pour objet la lutte contre la ségrégation spatiale et l'exclusion. Elle affirme la nécessité de diversifier les types de logement dans chaque agglomération, commune ou quartier. Elle impose à chaque commune urbaine comprise dans une agglomération de plus de 200 000 habitants et ayant moins de 18% de bénéficiaires d'aides à la personne d'avoir 20% de logements sociaux sur son territoire.</p>	<p>Production du logement social Mixité sociale</p>	
	<p>Pacte de relance pour la ville de 1996 Elle prévoit des dispositifs de dérogation aux plafonds de ressources du logement social, ainsi qu'une exonération des surloyers dans les quartiers classés en ZUS, au nom de la diversité résidentielle.</p>	<p>Attribution des logements sociaux Mixité sociale</p>	

Loi contre les exclusions de 1998 Elle précise les critères de priorité du logement social – les « personnes privées d'un logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent » et aux « personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental » – tout en réaffirmant l'importance du principe de mixité sociale – « l'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers ».	Attribution des logements sociaux Droit au logement	Production du logement social Mixité sociale
Loi SRU de 2000 Elle fixe un seuil minimum obligatoire de 20% de logements sociaux dans les communes de plus de 1 500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3 500 habitants pour les autres régions.	Production du logement social Mixité sociale	
Loi Borloo de 2003 « Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible » (article 6).	Production du logement social Mixité sociale	
Loi ENL de 2006 Le chapitre V de la loi est consacré au « renforcement de la mixité dans l'habitat » ; le chapitre VI contient des « dispositions en faveur des plus défavorisés ».	Attribution des logements sociaux Droit au logement	Production du logement social Mixité sociale
Loi DALO de 2007 Elle instaure la possibilité d'un recours amiable et d'un recours contentieux pour garantir l'effectivité du droit au logement.	Attribution des logements sociaux Droit au logement	
Loi MOLLE de 2009 Elle comporte un ensemble de dispositions allant dans le sens d'une résidualisation du parc HLM et d'une diversification du peuplement : abaissement des plafonds de ressources, mise en place de surloyers dans les zones tendues, etc.	Attribution des logements sociaux Droit au logement Mixité sociale	
Loi de mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social de 2013 Elle renforce les objectifs de mixité sociale liés à la part de logements sociaux sur le territoire communal. Le seuil minimal est porté à 25%. Les pénalités associées à la non-application de la loi sont accrues.	Production du logement social Mixité sociale	
Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 (Lamy) Elle lance notamment le nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU) et fixe à 5 milliards d'euros la contribution de l'Etat. Elle réforme la politique de la ville en réduisant considérablement le nombre de territoires pouvant bénéficier des aides spécifiques de la politique de la ville : on passe ainsi de 2 500 contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) à 1300 quartiers prioritaires, dont 230 quartiers ANRU. Elle vise notamment à favoriser la mixité	Attribution des logements sociaux Mixité sociale	Production du logement social Mixité sociale

	fonctionnelle, urbaine et sociale de ces territoires. Son principal outil est le contrat de ville, élaboré dans la majorité des cas à l'échelle intercommunale (deux exceptions : en Outre-Mer où ils peuvent être conclus à l'échelle communale et dans les métropoles du Grand Paris et l'Aix-Marseille-Provence où le préfet de région peut proposer des périmètres différents). Pour les territoires en contrat de ville, une convention d'équilibre territorial (CET) visant à améliorer la mixité sociale est aussi rendue obligatoire. Élaborées sous le pilotage des conférences intercommunales du logement (CIL), ces conventions ont pour but de réduire les processus de spécialisation des quartiers de la politique de la ville et, plus généralement, de tendre vers un rééquilibrage social des territoires. Ils traduisent en objectifs précis et territorialisés les orientations en matière d'attributions des logements sociaux.		
	Loi ALUR de 2014 Elle présente deux mesures principales en matière d'attribution de logements sociaux (article 97). D'une part, la généralisation et l'informatisation partagée du dossier unique de demande, avec la mise en place d'un système national d'enregistrement. D'autre part, un renforcement du droit à l'information des demandeurs d'un logement social, notamment sur l'avancement du dossier. Elle introduit enfin la possibilité d'expérimenter de nouvelles modalités de sélection des candidatures comme le scoring ou la location voulue.	Attribution des logements sociaux Droit au logement	
	Loi Égalité et citoyenneté de 2017 Elle prévoit d'améliorer la transparence dans l'attribution des logements en rendant obligatoire la publicité des critères. Elle offre aux bailleurs sociaux la possibilité de différencier les loyers selon les secteurs ou au sein des immeubles pour favoriser la mixité. Elle contraint les collectivités territoriales à octroyer au moins 25% des logements sociaux aux ménages prioritaires. Elle permet au préfet de délivrer des autorisations d'urbanisme dans les communes qui ne respectent pas les critères de la loi SRU en matière de logements sociaux.	Attribution des logements sociaux Mixité sociale / Droit au logement	Production du logement social Mixité sociale
	Loi ELAN de 2018 Elle renforce les dispositions de la loi Égalité et Citoyenneté en faveur de la mixité sociale (25% des attributions hors QPV aux ménages du premier quartile, 50% des attributions en QPV aux ménages des trois quartiles supérieurs aux ressources les plus élevées). Elle prévoit la généralisation du dispositif de cotation de la demande, ainsi que le remplacement de la gestion en stock des droits de réservation par de la gestion en flux.	Attribution des logements sociaux	Production du logement social

Tableau 5. Les différents leviers des politiques de mixité

Mixité par les attributions	Mixité par la production
<ul style="list-style-type: none"> - Pacte de relance pour la ville (1996) - Loi Molle (2009) - Loi Lamy (2014) - Loi Egalité et citoyenneté (2017) - Loi ELAN (2018) 	<ul style="list-style-type: none"> - Loi Besson (1990) - Loi d'Orientation pour la ville (1991) - Loi contre les exclusions (1998) - Loi SRU (2000) - Loi Borloo (2003) - Loi ENL (2006) - Loi de mobilisation du foncier (2013) - Loi Lamy (2014) - Loi ALUR (2014) - Loi Egalité et citoyenneté (2017) - Loi ELAN (2018)

Tableau 6. Les principales mesures de la loi ALUR (2014), de la loi Egalité et Citoyenneté (2017) et de la loi ELAN (2018)

ALUR (2014)	Egalité et citoyenneté (2017)
<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place des conférences intercommunales du logement - Le plan partenarial de la demande pour les intercommunalités dotées d'un PLH - Le service d'information et d'accueil du demandeur - Les dispositifs de gestion partagée de la demande 	<ul style="list-style-type: none"> - La règle des 25% : consacrer au moins 25% des attributions réalisées hors QPV aux demandeurs du premier quartile¹² - La règle des 50% : consacrer au moins 50% des attributions réalisées en QPV aux demandeurs des trois autres quartiles - La deuxième règle des 25% : attribuer un quart des logements sociaux aux ménages reconnus prioritaires et à reloger d'urgence au titre du DALO - Les conférences intercommunales du logement sont rendues obligatoires pour tout EPCI qui a des « obligations de mixité sociale » - Modification de la composition de la CAL : le préfet et les présidents des EPCI compétents en matière de programme local de l'habitat deviennent membres de droit. Le maire demeure membre de droit, mais perd sa voix prépondérante au bénéfice du président de l'EPCI si celui-ci a créé une CIL et a adopté le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. À défaut, c'est le maire de la commune qui dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. Les six membres représentant l'organisme HLM seront désormais désignés selon des modalités définies par décret. Les réservataires non membres de droit participent à la CAL avec voix consultative. La possibilité pour une commune de demander la création d'une CAL est supprimée. En revanche, c'est toujours possible pour un EPCI qui a « des obligations de mixité sociale » lorsque, sur le territoire

¹² La règle des 25% s'applique sur les territoires des EPCI tenus de se doter d'un PLH ou ayant la compétence en matière d'habitat, et ayant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville.

	<p>concerné, un même organisme dispose de plus de 2 000 logements locatifs sociaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'expérimentation de dématérialisation des CAL, prévue pour 3 ans par la loi ALUR, est portée à 6 ans. - La nouvelle politique des loyers est un dispositif facultatif mis en œuvre dans un objectif de mixité sociale pour rendre compatible les loyers de logements situés hors QPV avec les revenus des ménages les plus pauvres. Elle permet de répartir autrement les plafonds de ressources et les loyers maximaux à l'intérieur du parc du bailleur, en faisant abstraction de la nature du financement initial des immeubles (PLAI, PLUS, PLS). - Les EPCI peuvent expérimenter le loyer unique au sein du parc locatif social - Les possibilités de dérogations aux règles du supplément de loyer de solidarité (SLS), acquitté par les ménages qui dépassent de beaucoup les plafonds de ressources, sont limitées. En parallèle, le dispositif de perte du droit de maintien dans les lieux est renforcé pour ces ménages. - Les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU sont renforcées pour les communes dans lesquelles la demande de logement social est forte et où l'offre disponible est défaillante ; inversement, elle exempte des communes où la situation du marché du logement ne justifie pas le développement d'une offre locative sociale.
Loi ELAN (2018)	
<ul style="list-style-type: none"> - De nouveaux mécanismes – les contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA) et les grandes opérations d'urbanisme (GOU) – pour faciliter la production de logements. - Simplification de la procédure de ZAC. - Simplification des procédures d'urbanisme : POS, SCOT et PLU notamment. - Dématérialisation des demandes de permis de construire. - Restructuration du secteur HLM (regroupement d'organismes HLM). - Assouplissement des modalités de vente des logements sociaux. - Fluidification des attributions de logements sociaux par la généralisation de la cotation de la demande et la gestion en flux des droits de réservation. - Élargissement des compétences des commissions d'attribution de logement qui deviennent des « commissions d'attribution et d'examen de l'occupation des logements ». 	

Chapitre 2. Démarche de recherche et méthodologie

Marine Bourgeois

Ce chapitre présente la démarche de recherche globale du projet. La méthodologie spécifique construite pour l'analyse statistique sera présentée dans le chapitre 1 de la partie II.

1. Une démarche comparative

Le dispositif de recherche est résolument **comparatif**. Nous analysons six configurations locales, avec pour parti-pris de nous focaliser sur **des intercommunalités de taille démographique intermédiaire** (entre 200 000 et 400 000 habitants) et d'y ajouter **le cas d'une agglomération plus importante** (entre 500 000 et 1 million d'habitants). Ce choix répond à deux préoccupations principales. Premièrement, les agglomérations de taille moyenne font l'objet de beaucoup moins de travaux sur le pouvoir intercommunal que les très grandes intercommunalités. Deuxièmement, dans les agglomérations de taille moyenne, les rapports de force entre centre et périphérie peuvent être plus marqués (exemple de Mulhouse, où les maires des communes rurales se sont retournés contre la ville-centre).

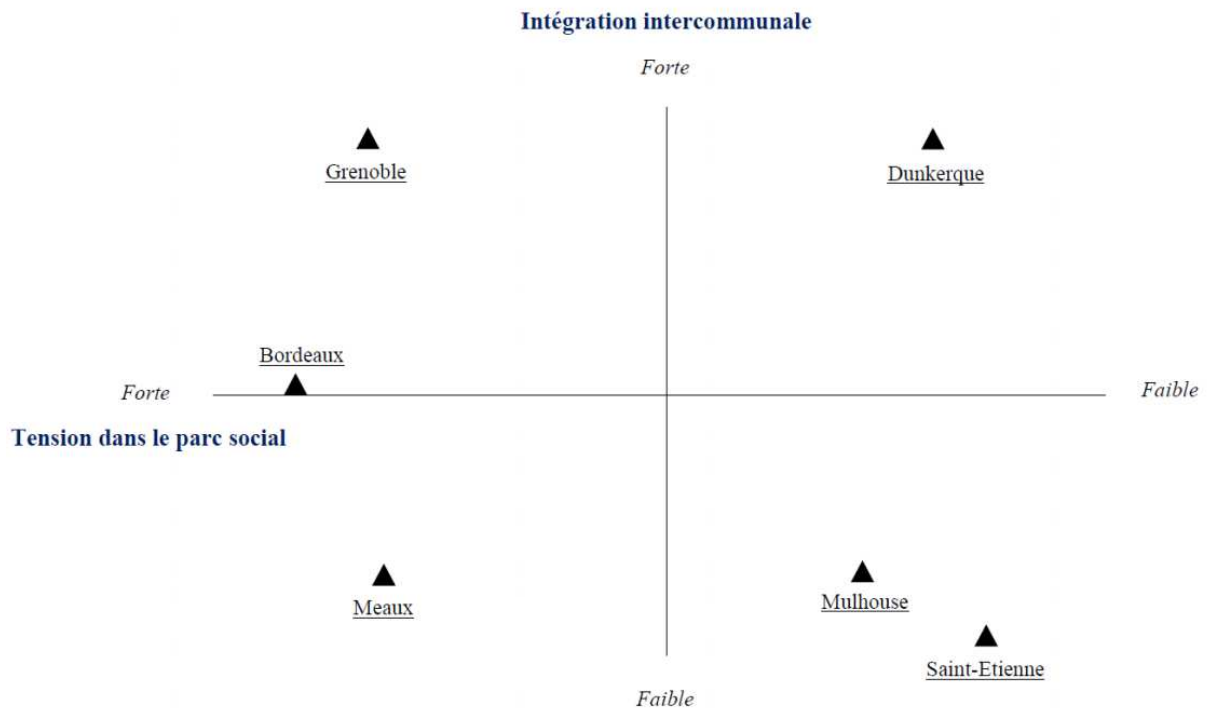
Le choix des six agglomérations d'étude a été effectué sur la base de deux principales variables : le niveau de tension dans le parc de logement social et le niveau d'intégration intercommunale du territoire (fig. 1).

Au regard de ces critères¹³, et parce qu'une démarche comparative basée sur des monographies qualitatives approfondies nécessite de limiter le nombre de cas d'études, **nous avons retenu six cas : Bordeaux Métropole, la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD), Grenoble-Alpes-Métropole (GAM), la Communauté d'agglomération du Pays de Meaux (CAPM), Mulhouse-Alsace-Agglomération (M2A) et Saint-Etienne Métropole (SEM).**

Cette liste a été établie à la suite des échanges qui ont eu lieu entre l'ensemble des membres de l'équipe de recherche puis en Copil en mars-avril 2018. Au-delà des critères exposés ci-dessus, le choix de ces cas a aussi répondu à des critères d'expertise (connaissance des terrains locaux par les chercheur.es de l'équipe, accès au terrain facilité) et de faisabilité (proximité géographique, possibilité de faire travailler des étudiant.es sur ces cas). Une autre étude de cas a été envisagée puis abandonnée car certaines institutions locales étaient défavorables à l'enquête.

¹³ L'enquête a permis de nuancer cette distribution *a priori* des cas. Dans certains cas locaux, on observe des retours en arrière, des remises en cause du pouvoir de l'EPCI par les communes voire des crises du gouvernement intercommunale, ce qui conduit à rompre avec une lecture trop linéaire de l'intégration intercommunale.

Figure 1 : Critères de choix des terrains



2. Etapes de la recherche

La recherche a débuté par **un état des lieux approfondi** des travaux existants. Elle s'est poursuivie par **une enquête exploratoire** visant à tester la pertinence des terrains choisis pour la comparaison et la possibilité d'entrer sur le terrain. Après cette phase exploratoire, nous avons mené à bien les six études de cas. Pour démarrer celles-ci, **nous avons complété les données de cadrage réunies lors du choix des études de cas** en informant de façon systématique :

- La demande en logement social : nombre de demandes, profils des demandeurs, délai d'attente moyen par type de logement, etc.,
- L'offre en logement social : le volume de production annuelle (notamment dans le cadre de la délégation des aides à la pierre), les taux de vacance et de rotation, la structure du parc (PLS, PLUS, PLAI), les niveaux de loyer, etc.,
- Les dynamiques socio-démographiques,
- Les caractéristiques du système local d'acteurs du logement social.

Nous avons également effectué une analyse statistique comparative des six agglomérations étudiées. Ce travail réalisé par Yoan Miot (LATTS, Ecole d'urbanisme de Paris) avec l'appui de Lucas Ghosn (étudiant stagiaire) s'est donné pour but de caractériser très précisément la structure du parc locatif social et de son peuplement (à l'échelle de l'IRIS) dans les six agglomérations. La méthodologie mise en place et les résultats seront présentés dans la deuxième partie (chapitre 1).

Les enquêtes de terrain se sont déroulées de la façon suivante :

- Des **analyses documentaires** ont été réalisées à partir de la littérature grise produite par les praticiens et récupérée sur le terrain.
- **Des entretiens semi-directifs** ont été conduits avec l'ensemble des acteurs locaux impliqués dans la chaîne du logement : représentants d'organismes HLM (OPH, ESH) ; élus et techniciens, au niveau intercommunal puis communal ; représentants de l'Etat local (DDT, DDCS) et d'Action Logement. Un total de 156 entretiens a été effectué au total sur les six terrains : 13 pour Bordeaux Métropole, 32 pour la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD), 22 pour Grenoble-Alpes-Métropole (GAM), 23 pour la Communauté d'agglomération du Pays de Meaux (CAPM), 32 pour Mulhouse-Alsace-Agglomération (M2A) et 34 pour Saint-Etienne Métropole (SEM). La grande majorité de ces entretiens a été retranscrite avant d'être analysée. Sur certains terrains (comme Bordeaux ou Saint-Etienne), des entretiens menés dans le cadre de recherches antérieures ont apporté des éclairages complémentaires.
- Quelques **observations directes** ont été effectuées lors de commissions d'attribution de logement ou de réunions partenariales, au sein des organismes HLM, des municipalités ou des EPCI (n=6).
- **Un état des lieux de la littérature scientifique** produite sur les politiques locales de de l'habitat de chaque agglomération a été effectué.
- Pour chaque étude de cas, **deux communes** ont été choisies pour conduire des entretiens, de façon à bien intégrer l'analyse communale dans la recherche.
- Afin de renforcer le travail de terrain et de prendre en compte au mieux la diversité des problématiques et des politiques locales, nous avons réalisé **des approfondissements thématiques spécifiques en fonction des terrains et de leur pertinence au niveau local**. Les monographies locales (cf. volume II) en rendent compte.
 - o Mulhouse : Le processus de décomposition intercommunale et ses effets sur la politique intercommunale d'attribution et de peuplement.
 - o Grenoble : La construction d'une catégorisation locale de ménages prioritaires : les « ménages GAM » ; la location active et ses enjeux en termes d'attribution.
 - o Saint-Etienne : Les recompositions des politiques d'attributions saisies à l'échelle d'un QPV péricentral d'habitat ancien dégradé, Tarentaize-Beaubrun.
 - o Bordeaux : La concurrence sur le foncier que se livrent les opérateurs du logement social.
 - o Meaux : Les effets d'apprentissage liés à la mise en oeuvre du NPNRU
 - o Dunkerque : Rééquilibrer par la production et le NPNRU ; coter la demande, coter l'offre.

L'enquête par entretiens s'est effectuée suivant **une grille commune à l'équipe de recherche**. Le dispositif méthodologique est détaillé en annexe de ce volume I¹⁴.

¹⁴ Cf. annexe méthodologique.

Au sein de l'équipe de recherche, **des responsables scientifiques ont été désigné.es pour chaque étude de cas** : Vincent Béal pour Mulhouse-Alsace Agglomération (M2A), Marine Bourgeois pour la Communauté d'agglomération du Pays de Meaux (CAPM), Marine Bourgeois et Rémi Dormois pour Grenoble-Alpes-Métropole (GAM), Yoan Miot pour la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD), Gilles Pinson pour Bordeaux Métropole et Valérie Sala Pala pour Saint-Etienne Métropole (SEM).

Nous avons **mobilisé des étudiant.es** de master pour nous appuyer dans la conduite des enquêtes de terrain (réalisation d'entretiens, analyses documentaires principalement) et l'analyse du matériau empirique, sous la forme de stages ou de projets collectifs. Lola Courcoux a effectué un stage recherche au LATTS sur le cas de Dunkerque (mars-septembre 2019, dir. Yoan Miot). Romane Gadé et Maud Terreau ont mené un projet collectif sur le cas de Bordeaux (2019, dir. Gilles Pinson). Manon Le Bon-Vuylsteke, a effectué un stage de master recherche à Triangle sur le cas de Saint-Etienne en prenant en charge l'approfondissement sur le cas du QPV Tarentaize-Beaubrun (mars-août 2019, dir. Valérie Sala Pala). Marie-Laurence Royer a effectué un stage de master recherche sur le cas de Mulhouse qui a consisté à approfondir l'études des politiques menées par deux communes de l'agglomération (2019, dir. Vincent Béal). Enfin, Lucas Ghosn a effectué un stage recherche au LATTS sur l'analyse quantitative des six intercommunalités (mai-août 2019, dir. Yoan Miot).

3. Calendrier

Le calendrier de réalisation de cette recherche s'est étalé sur **36 mois à compter de décembre 2017** (décembre 2017 - novembre 2020), selon le planning suivant.

De 0 à 7 mois

- **Finalisation du projet de recherche** avec les partenaires : revue de littérature approfondie (politiques de gestion et d'attribution des logements sociaux, intercommunalité), hypothèses de recherche et choix des terrains.
- **Validation des cas d'étude définitive lors de la réunion du comité de suivi du 4 avril 2018.**
- À partir d'avril 2018 : début des enquêtes exploratoires sur les terrains retenus.
- **15 juin 2018 : 1^{er} séminaire chercheurs-praticiens : présentation et mise en discussion des objectifs de la recherche et de l'état de l'art, présentation et discussion de certains terrains locaux.**

De 7 à 30 mois

- **Une réunion de l'équipe de recherche s'est tenue en octobre 2018** pour faire le bilan des enquêtes exploratoires.

- **Les enquêtes de terrain se sont ensuite poursuivies** : analyses des documents institutionnels produits localement, enquêtes par entretiens (EPCI, communes, bailleurs sociaux, représentants de l'Etat, collecteurs d'Action Logement), observations directes.
- **Janvier – décembre 2019** : déroulement des stages et projets collectifs d'étudiant.es.
- **2^{ème} séminaire chercheurs-praticiens en juin 2019** : présentation des premiers résultats de la recherche.
- **Rédaction des monographies** à partir d'une grille d'analyse commune.
- **Remise des monographies au printemps 2020.**

De 30 à 36 mois

- **Rédaction du rapport final** privilégiant des entrées transversales pour faire dialoguer les cas entre eux.
- **Diffusion des résultats de la recherche** :
 - La crise du Covid a retardé cette phase.
 - Un colloque final initialement programmé à l'automne 2020 a été reporté au printemps 2021.
 - Des restitutions sous forme d'ateliers chercheurs-praticiens pourront se tenir sur certains des terrains étudiés au printemps 2021.
 - La publication d'articles scientifiques rendant compte des principaux résultats de la recherche est également prévue.

La combinaison d'une **valorisation à destination de la communauté scientifique et de la communauté professionnelle** a été retenue parce qu'elle nous semble appropriée au sujet mais aussi à la démarche de cette recherche. Notre objectif est de nourrir les connaissances et le débat dans le champ des praticiens et dans le champ scientifique, et d'articuler étroitement ces deux espaces de réflexion.

La partie suivante propose une synthèse transversale des résultats de la recherche.

Partie II. Synthèse des résultats

Chapitre 1. Peuplement et attributions du parc social. Approche statistique

Yoan Miot

Avec l'appui de Lucas Ghosn pour le traitement statistique

La question du peuplement du parc social est une question ancienne et lancinante pour la recherche, notamment au regard d'une spécialisation tendancielle du parc social dans l'accueil de ménages modestes, et plus particulièrement de certains de ses segments situés dans les quartiers de grands ensembles construits pendant les Trente Glorieuses, conduisant à un ensemble de politiques publiques articulées autour de la notion de mixité sociale. Dès les années 1960, le peuplement du parc social a fait l'objet de nombreux travaux de recherche. Ces derniers ont analysé les effets sociaux des processus de rénovation urbaine (Coing, 1966) ou du développement des grands ensembles à l'échelle des ménages (Chamboredon et Lemaire, 1970). Au cœur des réflexions se trouvaient la question des effets sociaux de l'accès à ce parc pour des groupes sociaux diversifiés. Dans les années 1980 et 1990, se pose la question des modalités d'accès au parc social pour les ménages issus de l'immigration et les ménages les plus défavorisés dans un contexte de précarisation des grands ensembles (Bourgeois, 1996 ; Vieillard-Baron, 1997 ; Tanter et Toubon, 1999).

Plus récemment, l'approche sur le peuplement du parc social se trouve renouvelée par les historiens, les géographes, les politistes, les sociologues travaillant dans le champ de l'urbain. Pour les historiens, les travaux s'hybrident autour de trois champs historiographiques : l'histoire du logement, l'histoire coloniale et l'histoire de l'immigration. Ainsi, ces derniers travaillent sur les politiques de résorption des bidonvilles (Blanc-Chaléard, 2008 ; David, 2010), sur la SONACOTRA (Hmed, 2006), sur la construction des catégories d'action publique et leur ethnicisation (Belmessous, 2013). Les travaux questionnent la part coloniale dans le processus de construction du peuplement de certaines portions du logement social ainsi que le rôle des nouvelles catégories d'action que sont les « quotas » et « les seuils de tolérance » dans le développement de l'ethnicisation des processus de peuplement du parc social. Pour les politistes, la question du peuplement est abordée de plusieurs manières : selon une entrée par les politiques publiques et leurs acteurs et selon une entrée par une entrée par les *street levels bureaucrats* du logement social. Ainsi, concernant les travaux marqués par une entrée par les politiques publiques et leurs acteurs, on peut citer les travaux de F. Desage (2012 ; 2016) qui étudient les politiques du logement des intercommunalités et des communes pour analyser la manière dont ces institutions se saisissent ou non de la question du peuplement. On peut également citer les travaux de N. Houard (2009) s'intéressant aux tensions entre les registres de la mixité et du droit au logement dans le processus d'attributions. Ensuite, concernant les travaux marqués par une entrée par les *street level bureaucrats* du logement social, on peut citer les travaux de V. Sala-Pala (2013) qui analysent les discriminations ethniques existantes dans les processus d'attributions du logement social ou encore ceux de M.

Bourgeois (2019) sur les catégorisations, les tris, les sélections s'opérant au moment de l'attribution du logement social. Ces travaux, aussi diversifiés soient-ils, mettent en exergue les processus de constitution des inégalités sociales, ethniques et spatiales dans l'accès au logement social. Enfin, un troisième champ de recherche s'est affronté à la question du peuplement à travers l'analyse des processus de relogements issus des démolitions du Programme National de Rénovation Urbaine (Lelévrier, 2010). Ces différentes recherches mettent en exergue les différenciations sociales existantes entre les ménages relogés et comment ces différenciations induisent des trajectoires résidentielles spécifiques et plus ou moins ascendantes.

Ces travaux ont posé les jalons des grandes questions structurant l'analyse des processus de peuplement du parc social : d'une part, la question de la cohabitation de groupes sociaux différenciés et, d'autre part, des processus de sélection des ménages et de leurs potentielles inégalités et pratiques discriminatoires. Ils possèdent très majoritairement une analyse qualitative, fondée sur des enquêtes sur archives, par entretiens ou possédant des dimensions ethnographiques.

Face à ces résultats, les acteurs des organismes de logements sociaux expliquent ces processus par des effets structurels. Ils mettent en avant, d'une part, la précarisation de la demande et la nécessité, réglementaire, de répondre aux besoins de populations de plus en plus modestes et, d'autre part, la structure du parc de logement social. Ce parc est, en effet, marqué par de grandes périodes constructives, fondées sur des financements spécifiques induisant des niveaux de loyers spécifiques et des filières d'accès spécifiques. Cela conduirait à une forte inertie du peuplement, d'autant plus forte que les organismes de logements sociaux ont vocation à gérer les logements construits sur de longue période ce patrimoine. En cela, les concentrations de ménages modestes seraient dues à une impossibilité d'accès financier aux segments construits après 1977, date clef de la réforme des aides à la pierre ayant conduit à des niveaux de loyers sensiblement plus élevés que ceux de la période précédente. En outre, les ménages modestes présenteraient des caractéristiques socio-démographiques singulières (plus grande part de ménages immigrés, grands ménages, familles monoparentales) qui expliqueraient leur concentration dans certains segments du parc. Aux enquêtes qualitatives montrant l'existence de processus de discriminations, de tris, de sélections de ménages, ils répondent ainsi par la nécessité d'appréhender à une échelle globale les contraintes spécifiques de gestion d'un parc aux structures singulières.

Les critiques des professionnels du monde du logement social à l'égard de ces travaux portent car il n'existe peu de travaux ayant cherché à caractériser le peuplement du parc social à une échelle d'agglomération. Des sources de données existent, telles que les données du Répertoire du Parc Locatif Social (RPLS) qui permettent de connaître finement la typologie du parc en termes d'âge de construction, de loyers, de type constructif ou celles issues des enquêtes biennales Occupation du Parc Social (OPS) qui caractérisent à des échelons statistiques fins l'occupation sociale des logements sociaux (situation familiale, revenus, composition du ménage, activité, etc.). Cependant, elles ne sont soit pas en libre accès, soit seulement partiellement, avec des informations manquantes (niveau de loyer, propriété du parc pour les données RPLS en libre accès, par exemple). Des travaux ont pu être conduits à l'échelle nationale mais ils mobilisent le plus souvent d'autres sources pour caractériser l'évolution de l'occupation sociale des logements sociaux. Par exemple, L. Aubrée (2006) mobilise l'enquête nationale logement pour analyser dans la durée l'évolution de l'occupation du parc social tandis que J.-L. Pan Ké Shon (2009) utilise l'échantillon démographique

permanent pour rendre compte de la ségrégation sociale et ethnique dans les quartiers sensibles, tout en sachant que ces données dépassent strictement le parc social. Parfois, dans le cadre de convention spécifique, des analyses statistiques à l'échelle régionale ont pu être menées pour caractériser l'occupation sociale de certains segments de parcs (Fabris et Peillon, 2005), notamment ceux inscrits dans la géographie prioritaire de la Politique de la Ville. Plus rares sont les analyses conduites à l'échelle de communes ou d'agglomérations (Aubrée, 2005 ; Ramon et Chapelle, 2019). Pourtant, lorsque ces études sont menées, elles rendent compte de systèmes locaux de fonctionnement des parcs de logements sociaux, liés tant à la structure du parc (loyers, âge de construction, taille, part de la construction récente) qu'aux systèmes d'acteurs gérant les attributions (types de bailleurs, poids du parc social dans la commune) et révèlent comment l'articulation de ces deux dimensions construisent des occupations sociales différenciées du parc HLM.

Ce chapitre a donc pour objectif de comprendre comment, à partir d'une analyse quantitative attentive aux structures du parc, se caractérise le peuplement du parc social. En somme, le propos cherche à documenter les inégalités d'accès au parc social et à en caractériser les natures. Pour répondre à cette question, notre propos s'articulera en trois temps. Le premier reviendra sur le cadrage théorique et méthodologique de l'étude et présentera les terrains d'études (1.). Le second présentera la géographie du peuplement des parcs sociaux dans les six intercommunalités étudiées (2.). Le dernier s'intéressera aux dynamiques actuelles d'accès au parc par une analyse des demandes et attributions récentes dans le parc social (3.).

1. Aborder le peuplement du parc social

Au cours de ce premier temps, nous commencerons par rappeler les ancrages théoriques de notre exploration statistique (1.1.). Ensuite, nous détaillerons la structuration de la méthode, en revenant d'abord sur la méthode de définition de l'occupation socio-résidentielle du parc (1.2.) puis sur celle de caractérisation du processus de peuplement du parc (1.3.). Nous terminerons par une courte présentation de l'échantillon des terrains d'études (1.4.).

1.1. Une approche par le peuplement

Afin de rendre compte du peuplement et des attributions du parc social, nous nous proposons d'effectuer une analyse du processus de peuplement des parcs de logements sociaux des agglomérations (Lévy, 1998 ; 2003). Elle s'appuie sur une lecture des données du dernier Recensement Général de la Population, plus particulièrement des fichiers « Logements ordinaires » de l'INSEE et deux bases de données produites par les acteurs de l'attribution du logement, l'enquête « Occupation du parc social » et les données du portail statistique du système national d'enregistrement de la demande de logement social.

La démarche s'appuie sur une analyse du peuplement des agglomérations qui dépassent la mesure traditionnelle des divisions socio-spatiales à partir de la répartition géographique des professions et catégories sociales. En effet, cette catégorisation apparaît de plus en plus inadaptée pour mettre en exergue les différenciations sociales en raison de la pluralisation des professions (Rhein, 1994 ; Préteceille, 2006) et de la déstructuration de la société salariale (Castel, 1995). Ainsi, pour la mesure des divisions socio-spatiales dans la métropole parisienne, E. Préteceille s'appuie sur une

décomposition des professions et catégories sociales (PCS) en 31 professions à l'échelle de l'IRIS 2000. Au-delà de cette prise en considération des PCS détaillées, il choisit de prendre en compte les conditions d'accès à l'emploi de chaque PCS pour réaliser sa typologie (les chômeurs, les intérimaires, les contrats à durée déterminée, les contrats aidés). Ce faisant, il évite une catégorisation sociale trop sommaire et dresse un état des lieux des différenciations sociales. En outre, dans les dernières mesures qu'il réalise, il intègre une dimension ethnique (Préteceille, 2009).

Cependant, cette démarche ne prend pas en compte le rôle de l'habitat dans les formes de peuplement territorial alors que celui-ci joue un rôle non négligeable dans la construction des divisions socio-spatiales. Le concept de peuplement, développé par J-P. Lévy (1998 ; 2003) permet d'aborder cette dimension. En s'inscrivant à la fois dans le cadre de l'écologie urbaine et dans celui de la morphologie urbaine, il s'agit de considérer l'habitat comme « l'organisation socio-territoriale d'un parc immobilier et de la mobilité résidentielle qui lui est associée » (Lévy, 2003, p. 366). Cette organisation s'analyse comme une structure construite par les positions socio-résidentielles des logements et celles des ménages évoluant dans l'espace étudié (Lévy, 1998). Cette optique de recherche pose le peuplement comme un champ d'interrelations entre les types d'habitat et les types de ménages (Lévy, 1992). Elle met au cœur de l'analyse les effets des filtrages socio-spatiaux, notamment en s'appuyant sur l'étude des chaînes de vacance de logements (Bourne, 1981) et les mobilités résidentielles.

Au-delà des déterminants des mobilités résidentielles (Authier et al., 2010), la démarche insiste sur les effets de structure de l'offre de logements constitutifs de l'espace socio-résidentiel (l'organisation des positions socio-résidentielles des logements). En effet, la présence de quartiers de maisons individuelles en accession à la propriété ou d'anciennes zones à urbaniser en priorité composées quasi-exclusivement de logements sociaux influent sur les concentrations socio-spatiales (Vieillard-Baron, 2011). Ainsi, l'accès au logement social est lié à des conditions de revenus provoquant *de facto* un filtrage social à l'entrée. Il constitue, au niveau local et national, le parc d'accueil principal des ménages à bas revenus (Driant, 2004). De même, certains parcs locatifs privés dégradés peuvent aussi jouer un rôle dans l'accueil de populations immigrées ou modestes (Faure et al., 2006 ; Jedynak, 1990).

Si les statuts d'occupation et la structure locale de l'offre de logements jouent un rôle dans la distribution socio-spatiale des territoires, ce sont les marquages sociaux locaux des offres qui s'avèrent les plus discriminants pour expliquer la configuration de l'espace socio-résidentiel local. Ces marquages fonctionnent comme des barrières à l'accès à certaines franges du parc, notamment les plus valorisées. Dans l'ensemble des grandes villes, il existe des beaux quartiers (Mansuy et Marpsat, 1991) fondés sur l'exclusivité sociale (Pinçon et Pinçon-Charlot, 1992), des ensembles de logements dévalorisés, et des parcs de logements intermédiaires. A cet égard, J-P. Lévy (1992, 2003) révèle une triple fonction résidentielle des parcs de logements : une fonction d'accueil, de transit et de fin d'itinéraire résidentiel. Derrière cette triple fonction, il fait émerger, à travers des contextes locaux différents, (Roubaix, Aubervilliers, le département de Seine-Saint-Denis) des configurations locales très différenciées dans les marquages sociaux des parcs de logements. Les marquages sociaux sont accentués par les aires résidentielles auxquelles appartient la commune : si un parc de logements peu valorisé à un niveau macro-territorial se situe dans une commune globalement favorisée, ce parc a tendance à posséder un statut socio-résidentiel plus élevé.

Au regard de cette littérature, le travail à entreprendre présente une spécificité majeure. Il ne s'agit pas d'analyser l'ensemble du parc et les interrelations dynamiques entre les segments du parc mais d'offrir une analyse d'un de ses segments - le parc social – dont le fonctionnement présente un certain nombre de spécificités. En effet, ce parc se destine à un certain type de population : « à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment à des ouvriers et employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire » (loi Siegfried cité par Kamoun, 2007, p.14). Dès les premières constructions d'ensembles de logements sociaux, une différenciation des logements s'effectue selon les types de population ciblée, entre les logements pour méritants et les logements pour personnes défavorisées et en grandes difficultés sociales (Kamoun, 2007). Ces différenciations s'expliquent à la fois par les pratiques d'attributions mais également par les filières d'accès au parc social liées au financement des constructions (Chamboredon et Lemaire, 1970). Le parc social est structuré par des types de financements qui encadrent des niveaux de loyers et le public cible des logements. En outre, ces types de financements continuent, pendant de longues années, à structurer les niveaux de loyers, parfois bien au-delà de la période d'amortissement du bien.

1.2. Méthode d'analyse de l'occupation socio-résidentielle du parc

Ces éléments doivent donc être intégrés à notre exploration statistique. Celle-ci se fonde sur une double démarche. La première vise à définir l'occupation socio-résidentielle du parc. Pour cela, notre travail s'appuie sur les données « Logements Ordinaires » du Recensement Général de la Population qui permet à la fois d'avoir des données fines sur la structure du parc (date de construction, taille des logements, typologie constructive, etc.) et sur l'occupation sociale. Cette source de données a été utilisée face à l'impossibilité d'obtenir auprès des acteurs nationaux et locaux les données du Répertoire du Parc Locatif Social (RPLS) désanonymisée quant à la propriété du parc et quant aux niveaux de loyers du logement. C'est donc en l'absence des données RPLS que nous nous sommes appuyés sur cette source de données.

Afin de définir l'occupation socio-résidentielle des quartiers et des communes, nous optons pour une méthode en deux temps. Il s'agit d'abord de caractériser les divisions socio-spatiales des agglomérations étudiées à travers le calcul de l'indice de ségrégation de Duncan¹⁵ (1955) pour sept caractéristiques sociales (fig.1). Il prend comme échelle statistique les IRIS pour les communes de plus de 5 000 habitants et les communes pour les territoires de taille inférieure. Seules les unités spatiales disposant d'un parc de logement social de plus de 50 logements ont été retenus, au regard des risques de sécurité des données issues du recensement général de la population.

Figure 1 : Données utilisées pour le calcul de l'indice de ségrégation

Définition	
Immigrés	Nombre de ménages vivant dans le parc social né à l'étranger, disposant ou non de la nationalité française
Actifs	Nombre de ménages vivant dans le parc social se déclarant en emploi
Chômeurs	Nombre de ménages vivant dans le parc social se déclarant chômeur
Retraités	Nombre de ménages vivant dans le parc social se déclarant comme retraité
Etudiants	Nombre de ménages vivant dans le parc social se déclarant comme étudiant
Femmes au foyer	Nombre de ménages vivant dans le parc social se déclarant comme ne travaillant pas pour s'occuper de descendants
Inactifs	Nombre de ménages vivant dans le parc social ne travaillant pas, ne recherchant pas d'emplois et pouvant être aides familiaux ou militaires

Source : Fichiers Logements ordinaires, RGP, INSEE, 2015

¹⁵ Il s'agit de mesurer l'intensité des distances spatiales entre groupes sociaux de la manière la plus simple possible. Variant de 0 à 1, les valeurs de l'indice révèlent respectivement une distribution parfaitement égale entre les unités spatiales ou une distribution parfaitement ségrégative.

Dans un deuxième temps, nous entreprenons sur dix-neuf variables issues des données détaillées du « Fichier Logements Ordinaires » du recensement général de la population (fig.2) deux classifications ascendantes hiérarchiques (CAH) des unités spatiales des six agglomérations. Ce choix d'une double CAH a été effectuée après avoir constaté de mauvais résumés statistiques lorsqu'étaient entreprises des analyses par composantes principales et des CAH sur l'ensemble des données. Cela constitue un premier résultat, à savoir que la correspondance entre bâti et occupation sociale n'est que partielle et ne permet pas de rendre compte du peuplement du parc social. La première CAH se fonde donc sur des données sociales caractérisant les ménages, la seconde sur des données de structure du parc. Elles ont pour objectif de définir l'occupation socio-résidentielle du parc social des quartiers et des communes. Deux échelles d'analyse conjointes sont utilisées : les IRIS 2000 (quartiers statistiques de 2000 habitants environ) pour les communes de plus de 10 000 habitants, et les communes pour les autres. Cette démarche permet à la fois de déterminer la dissimilarité des unités spatiales entre elles et de les agréger sous la forme de classes homogènes (Pumain et Saint-Julien, 2010). Cela nous permet de dresser une typologie des quartiers et des communes des agglomérations étudiées.

La sélection des données pertinentes pour l'analyse en CAH s'est effectuée via une première analyse en composante principale sur un plus grand nombre de données aussi bien sociales (durée d'occupation du logement, taille des ménages) que caractérisant la structure du parc (taille des logements). L'analyse en composante principale a révélé que les principaux facteurs de différenciation dans l'occupation sociale s'effectuaient selon des critères d'immigration et d'activités tandis que la structure du parc se différençait selon des critères d'ancienneté du parc, de typologie formelle des logements et selon le poids du parc social dans l'ensemble du parc de l'unité spatiale analysée.

Figure 2 : Données utilisées pour la classification ascendante hiérarchique

Données sociales	
Immigrés	Part des ménages occupant le parc social né à l'étranger disposant ou non de la nationalité française
Actifs	Part des ménages occupant le parc social se déclarant en emploi
Chômeurs	Part des ménages occupant le parc social se déclarant comme chômeur
Retraités	Part des ménages occupant le parc social se déclarant comme retraité
Etudiants	Part des ménages occupant le parc social se déclarant comme étudiant
Femmes au foyer	Part des ménages occupant le parc social se déclarant comme ne travaillant pas et s'occupant de descendants
Inactifs	Part des ménages occupant le parc social se déclarant comme ne travaillant pas, ne recherchant pas d'emploi, comme aides familiaux ou militaires
CDI	Part des ménages occupant le parc social se déclarant comme travaillant en CDI ou comme fonctionnaires
Précaires	Part des ménages occupant le parc social se déclarant comme travaillant en CDD, en stage, en apprentissage, en formation
Données Habitat	
LLS	Part du parc social dans l'ensemble du parc de résidences principales
Individuel	Part du parc social en logements individuels
Collectif	Part du parc social en logements collectifs
avant 1945	Part du parc social construit avant 1945
1946-1970	Part du parc social construit entre 1946 et 1970
1971-1990	Part du parc social construit entre 1971 et 1990
1990-2005	Part du parc social construit entre 1990 et 2005
après 2006	Part du parc social construit après 2006

Source : Fichiers Logements ordinaires, RGP, INSEE, 2015

1.3. Méthodologie d'analyse du processus de peuplement du parc social

Pour analyser le processus de peuplement du parc social, nous avons entrepris une analyse à l'échelle communale des données issues du système d'enregistrement de la demande en 2015 et 2018. Ces données sont en accès libre sur le portal Data Logement du Gouvernement. Elles sont composées de différents jeux de données caractérisant les demandeurs et les attributaires. Nous avons retenu dans notre analyse les critères suivants (fig.3).

Figure 3 : Données analysées pour caractériser les attributions et la demande de logement social

Selon le logement occupé	
Parc privé	Ménages occupant un logement de fonction, une résidence étudiants, un logement du parc privé (Prop. Occupant ou locataire)
Sans domicile	Ménages vivant dans un camping, en habitat mobile, en squat, occupant sans droit ni titre ou sans abri
Hébergés	Ménages vivant chez un particulier, chez un proche de sa famille, hébergé dans un hôtel
Structure d'hébergement	Ménages vivant dans une RHVS, une résidence sociale, un foyer ou toute autre structure d'hébergement
Logement social	Ménages occupant un logement du parc social
Selon la nationalité	
Française	Ménages disposant de la nationalité française
Hors UE	Ménages disposant de la nationalité d'un pays hors de l'UE
UE	Ménages disposant de la nationalité d'un pays de l'UE
Selon la situation professionnelle	
CDI, fonctionnaires, artisans	Ménages en emploi travaillant en CDI, en tant que fonctionnaires, artisans ou prof. Libérales
CDD et précaires	Ménages en emploi travaillant en CDD, apprenti
Chômage	Ménages se déclarant au chômage
Retraité	Ménages se déclarant retraité
Autres inactifs	Ménages étudiants et ne travaillant pas, ne disposant plus de ressources tirées de l'assurance chômage ou pouvant s'occuper d'un membre de la famille
Selon les tranches de revenus	
0-499€	Ménages déclarant disposer d'un revenu compris entre 0 et 499€
500-999€	Ménages déclarant disposer d'un revenu compris entre 500 et 999€
1000-1499€	Ménages déclarant disposer d'un revenu compris entre 1000 et 1499€
1500-1999€	Ménages déclarant disposer d'un revenu compris entre 1500 et 1999€
Plus de 2000€	Ménages déclarant disposer d'un revenu compris entre Plus de 2000 et 2000€

Source : GIP SNE, 2015-2018

Plusieurs indicateurs complémentaires ont été développés. Le premier concerne la mesure de la tension sur le parc social. Deux indicateurs ont été retenus : le taux de rotation du parc, soit le nombre d'attributions (données GIP SNE, 2015 et 2018) sur l'ensemble du parc de logement (données RPLS, 2015 et 2017) et le ratio du nombre d'attributions par an sur le nombre de demandeurs.

Afin de mesurer les différentes différenciations dans la demande et les attributions, nous avons d'abord entrepris un regroupement des communes selon les périmètres d'analyse des intercommunalités dans leur Programme Local de l'Habitat permettant d'éviter les petits effectifs. Puis, nous avons souhaité analyser les données selon des indices de spécialisation pour rendre compte de surreprésentations ou de sous-représentations statistiquement significatives dans les demandes et les attributions.

Encadré 1 : Définition de l'indice de spécialisation

L'indice de spécialisation est calculé en rapportant la part de ce secteur dans une commune ou un pôle Z_k à la part de ce secteur dans l'ensemble du territoire Z_R soit :

$$I = \frac{Z_k}{Z_R}$$

Une commune ou un territoire est dit spécialisé si l'indice est supérieur à la moyenne (non pondérée) constatée sur l'ensemble des autres pôles augmentée de deux écarts-types. A l'inverse, un territoire est caractérisé par la faiblesse d'un secteur si l'indice est inférieur à la moyenne (non pondérée) diminuée de deux écarts-types.

Enfin, nous avons souhaité analyser spécifiquement, à l'échelle infracommunale, la place des ménages immigrés et celles des ménages à bas revenus. Pour cela, nous avons entrepris une analyse par indice de spécialisation sur les IRIS des agglomérations étudiées sur les données suivantes issues du « Fichier Logement Ordinaire » du recensement général de la population (2015) et une analyse des loyers déclarés par les occupants du parc social dans le cadre de l'enquête « Occupation du parc social » de l'année 2018 (fig.4). L'analyse des loyers déclarés s'est effectuée de la manière suivante : un loyer a été considéré comme nettement plus élevé que la moyenne lorsqu'il est supérieur à la moyenne de l'agglomération augmentée de deux écarts-types. A l'inverse, les loyers d'un IRIS sont considérés comme nettement inférieurs s'il est inférieur à la moyenne des loyers de l'agglomération diminuée de deux écarts-types.

Figure 4 : Données utilisées pour caractériser la place des immigrés dans le parc social

Sources	Nom de la donnée	Définition
Fichiers Logements Ordinaires INSEE	Immigrés	Part de ménages vivant dans le parc social né à l'étranger, disposant ou non de la nationalité française
	Actifs	Part de ménages vivant dans le parc social se déclarant en emploi
	Chômeurs	Part de ménages vivant dans le parc social se déclarant chômeur
	Retraités	Part de ménages vivant dans le parc social se déclarant comme retraité
	Etudiants	Part de ménages vivant dans le parc social se déclarant comme étudiant
	Femmes au foyer	Part de ménages vivant dans le parc social se déclarant comme ne travaillant pas pour s'occuper de descendants
	Inactifs	Part de ménages vivant dans le parc social ne travaillant pas, ne recherchant pas d'emplois et pouvant être aides familiaux ou militaires
	1 pers	Part de ménages vivant dans le parc social d'1 personne vivant
	2 pers	Part de ménages vivant dans le parc social de 2 personnes
	3 pers	Part de ménages vivant dans le parc social de 3 personnes
	4 pers	Part de ménages vivant dans le parc social de 4 personnes
	5 pers et plus	Part de ménages vivant dans le parc social de 5 personnes et plus
	Moins de 2 ans	Part de ménages vivant dans le parc social occupant son logement depuis moins de 2 ans
	De 2 à 4 ans	Part de ménages vivant dans le parc social occupant son logement depuis 2 à 4 ans
	De 5 à 9 ans	Part de ménages vivant dans le parc social occupant son logement depuis 5 à 9 ans
	Plus de 10 ans	Part de ménages vivant dans le parc social occupant son logement depuis plus de 10 ans
Enquête OPS 2018	Loyer principal	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré
	T1	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T1
	T2	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T2
	T3	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T3
	T4	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T4
	T5	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T5

Source : INSEE, RGP, 2015 et Enquête OPS, 2018

Concernant la place des ménages emménagés récents, notre analyse s'est centrée sur les QPV et les IRIS appartenant à des QPV. Les emménagés récents ont été abordés par indice de spécialisation selon des niveaux de ressources définis par rapport au plafonds de revenus PLUS issues des données OPS 2018. A cette analyse s'est ajoutée un travail sur les loyers déclarés.

Figure 5 : Données utilisées pour analyser les emménagés récents à l'échelle infracommunale

Source	Nom de la donnée	Définition
Enquête OPS 2018	Emménagés récents inf. 20%	Part des emménagés récents ayant un revenu inf. à 20% des plafonds PLUS (moins de deux ans)
	Emménagés récents inf. 40%	Part des emménagés récents ayant un revenu inf. à 40% des plafonds PLUS (moins de deux ans)
	Emménagés récents inf. 60%	Part des emménagés récents ayant un revenu inf. à 60% des plafonds PLUS (moins de deux ans)
	Ménages inf. 20%	Part des ménages ayant un revenu inf. à 20% des plafonds PLUS
	Ménages inf. 40%	Part des ménages ayant un revenu inf. à 40% des plafonds PLUS
	Ménages inf. 60%	Part des ménages ayant un revenu inf. à 60% des plafonds PLUS
	Loyer principal	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré
	T1	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T1
	T2	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T2
	T3	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T3
	T4	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T4
	T5	Loyer principal (hors charges et hors annexes) moyen déclaré dans l'IRIS considéré pour un T5

Source : Enquête OPS, 2018

1.4. Présentation des six terrains

Cette analyse se déploie à travers six terrains d'études choisis dans le cadre du projet de recherche. Ces terrains ont été sélectionnés aux prismes de deux variables : le niveau de tension dans le parc de logement social et le niveau d'intégration intercommunale du territoire (cf. Partie I, chapitre 2).

Concernant la tension sur le parc social, cinq situations peuvent être décrites. La première concerne la situation de la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) et de Saint-Etienne Métropole (SEM), marquée par une très faible tension sur le parc. Le ratio entre demandes / attributions est bas, de l'ordre de 2 à 2,5 demandes pour une attribution. Ensuite, on trouve la situation de Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) qui connaît un accroissement de la tension sur son parc entre 2015 et 2018 avec une diminution du taux de rotation et un ratio demandes / attributions passant de 2,5 demandes pour une attribution à 3,44. Ensuite, viennent les situations de Grenoble Alpes Métropole (GAM) où la tension est importante mais plus faible que dans les autres territoires tendus (3,9 à 4,3 demandes pour une attribution) et de Bordeaux Métropole avec une forte dégradation du ratio entre demande et attribution (4,2 à 5,2 demandes pour une attribution). La dernière est celle de la Communauté d'Agglomération du Pays de Meaux (CAPM), caractérisée par un très faible taux de rotation, et un ratio entre demandes et attributions très dégradé : 6,9 demandes pour une attribution.

Figure 6 : Niveau de tension dans le parc social dans nos six agglomérations

	Ratio demandes / attributions		Taux de rotation	
	2015	2018	2015	2018
CUD	2,50	2,43	10,5%	10,6%
Saint-Etienne Métropole	2,06	2,25	11,1%	10,5%
M2A	2,52	3,44	12,6%	9,6%
CAPM	6,89	6,90	6,4%	7,5%
Bordeaux Métropole	4,21	5,17	10,4%	10,3%
Grenoble Alpes Métropole	3,95	4,31	9,1%	9,3%

Source : GIP SNE, 2015-2018, traitement réalisé par l'auteur

La variable de l'intégration intercommunale est au cœur du projet de recherche qui s'intéresse à la prise de compétences des politiques d'attribution par les intercommunalités. Trois groupes d'intercommunalités peuvent se dessiner. Le premier groupe est celui de Grenoble Alpes Métropole (GAM) et de la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) qui présente des politiques du logement soit anciennes, soit volontaristes et des niveaux d'intégration élevés (présence de services communs, traitement intercommunal du relogement dans le cadre de la rénovation urbaine, régulation importante de la production) (Cordier, 2011). Le second correspond aux cas de Bordeaux Métropole (Godier et Tapie, 2009 ; Gimat, 2017) et de Meaux, intercommunalité ancienne où les services intercommunaux sont longtemps restés des agences de moyens techniques aux services des communes (Godier et Tapie, 2009). Cependant, la question du logement a fait l'objet d'interventions fortes au cours de la dernière décennie et témoignent d'un processus d'intégration intercommunale croissant. Enfin, le dernier groupe est composée des intercommunalités de Saint-Etienne (Vant et Gay, 1997 ; Béal et al., 2020) et Mulhouse qui témoignent d'un processus de construction intercommunale conflictuelle, a minima.

Enfin, la place du logement social est différente selon nos agglomérations. Cinq situations peuvent être décrites. En premier lieu, Grenoble et Bordeaux présente des taux de logements sociaux plutôt peu élevés, une dynamique de développement du parc très importante avec un parc récent important et des niveaux de loyers élevés. Ces deux agglomérations diffèrent l'une de l'autre selon deux indicateurs : Bordeaux Métropole possède un parc social en maisons individuelles plus importants tandis qu'à Grenoble, la part du parc social inscrit en QPV est relativement élevée. En deuxième lieu, on trouve la situation de Saint-Etienne Métropole et de Mulhouse Alsace Agglomération présentant un parc social important et ancien. Le parc stéphanois présente des niveaux de loyers faibles, données manquantes pour M2A. Ces deux agglomérations se différencient l'une de l'autre par le poids important du parc social inscrit en QPV à Mulhouse. Pour Saint-Etienne, la faiblesse de cette part s'explique par le fait que de nombreux QPV couvrent des quartiers de logements appartenant au parc privé dans les centres des communes urbaines. Mulhouse se différencie également de Saint-Etienne par un volume de construction récente importante. En troisième lieu, on trouve la situation de la Communauté Urbaine de Dunkerque qui présente un parc social très important, composé pour une part significative en logements individuels et relativement récent (70% du parc construit après 1970) même si la construction a nettement diminué depuis 2005. Les loyers y sont plutôt bas. La dernière situation est celle de l'agglomération de Meaux, caractérisée par une part importante du parc en QPV, une forte part de

construction datant de la période 1946-1970 et un fort taux de logements sociaux. Les loyers y sont plutôt élevés, sans pour autant atteindre les niveaux de Grenoble ou de Bordeaux.

Figure 7 : Données de cadrage du parc social

	Cadrage			Typologie		Période de construction					Loyers en €/m ²					
	Nombre de logements sociaux	Taux de logements sociaux	QPV	Individuel	Collectif	Avant 1945	1946-1970	1971-1990	1991-2005	Après 2005	Loyer principal	T1	T2	T3	T4	T5
CUD	28693	29,8%	29,3%	28,8%	70,3%	4,2%	25,5%	47,9%	14,1%	8,2%	5,3 €	6,8 €	5,9 €	5,5 €	5,0 €	4,8 €
Saint-Etienne Métropole	44206	20,8%	21,3%	3,4%	94,7%	6,2%	44,9%	34,2%	9,1%	5,6%	5,1 €	6,3 €	5,5 €	5,0 €	4,8 €	4,6 €
M2A	23291	16,4%	48,6%	6,7%	92,7%	12,0%	33,4%	27,1%	16,6%	10,9%	NR	NR	NR	NR	NR	NR
CAPM	10795	24,3%	41,9%	5,2%	94,3%	2,7%	33,1%	41,6%	14,5%	8,1%	5,9 €	7,5 €	6,5 €	5,7 €	5,5 €	5,8 €
Bordeaux Métropole	77685	17,7%	21,2%	12,0%	87,3%	3,6%	26,0%	37,1%	17,8%	15,5%	6,0 €	8,4 €	6,6 €	5,9 €	5,6 €	5,1 €
Grenoble Alpes Métropole	40573	16,4%	33,1%	3,5%	94,7%	5,3%	35,4%	30,9%	14,3%	14,1%	6,2 €	8,0 €	6,5 €	6,1 €	5,8 €	5,3 €

Source : Données « Logements Ordinaires, INSEE, 2015 et OPS, 2018 pour les loyers

En conclusion, la méthodologie d'analyse quantitative du peuplement du parc social articule trois sources de données : les données détaillées du « Fichier Logements Ordinaires » du Recensement Général de la Population de 2015, les données de l'Enquête « Occupation du Parc Social » de 2018 des organismes de logements sociaux et les données du Système National d'Enregistrement de la demande. La méthode d'enquête vise à mesurer les divisions socio-spatiales internes au parc social selon trois échelles d'analyse : l'échelle infracommunale, l'échelle communale et l'échelle des grands ensembles territoriaux des agglomérations. Les divisions socio-spatiales des territoires d'étude sont constamment mises en rapport avec les effets de structure du parc liés aux loyers, à la période constructive ou encore à la demande et aux attributions.

2. Les divisions socio-spatiales du parc social : une correspondance à nuancer entre occupation sociale et structure du parc

Au cours de cette deuxième partie, nous décrirons d'abord la structure bâtie du parc social des six agglomérations (2.1.), puis son occupation sociale (2.2.) pour terminer par discuter les correspondances entre occupation sociale et structure du parc (2.3.).

2.1. Une structure bâtie organisée par l'ancienneté du parc et sa différenciation entre individuel et collectif

L'analyse par Classification Ascendante Hiérarchique (voir chacune des monographies en annexes) conduite sur les variables de structure du parc fait ressortir une structuration du parc social autour de variables liées à l'âge des constructions et typologiques. Six à dix classes de logements différentes peuvent être mises en exergue dans nos agglomérations, avec en moyenne huit classes. Ces dernières sont relativement régulières dans chacun de nos territoires. On trouve un premier ensemble de classes regroupant les quartiers dominés par le logement social construit soit entre 1946-1970 ou entre 1971-1990 (Classes QLLS). Ce premier ensemble regroupe 37% des logements avec une part oscillant entre 29% et 75% du parc de logements selon les intercommunalités. Le taux le plus faible est constaté à Bordeaux tandis que le plus élevé se trouve à Meaux, très fortement structuré par son QPV. Pour les autres agglomérations, le taux oscille entre 31% et 47%. Vient un deuxième ensemble composé des classes de logements récents, regroupant entre 2% et 30% du parc (Classes QR). Cet ensemble se scinde entre deux agglomérations à marchés détendus, Dunkerque et Saint-Etienne (respectivement 2% et 12%), les trois agglomérations à marchés

tendus et Mulhouse qui présente un fort taux de logement social récent en raison de son fort investissement dans le renouvellement urbain. Dans ces quatre agglomérations à marché tendu ou en fort renouvellement urbain, la part des logements sociaux appartenant aux classes de logements récents varie entre 24% et 30%. A l'opposé de ce deuxième ensemble de classes de quartiers récents, on peut identifier un ensemble de classes regroupant des quartiers où la part de logements anciens, datant d'avant 1949, est surreprésentée (Classes QA). Cet ensemble regroupe entre 1% et 9% du parc, depuis Bordeaux et Meaux (1%) jusqu'à Dunkerque (9%). Un quatrième ensemble ressort aussi nettement, celui des classes de logements individuels dont les parts varient entre 24% et 2% du parc (Classes QI). Dunkerque présente le taux le plus élevé avec 24% des logements situés dans un quartier appartenant à une classe où le logement individuel est surreprésenté. Meaux vient ensuite avec 15% Saint-Etienne, Grenoble, Bordeaux ferment la marche avec des taux variant entre 6% et 2%. Le cinquième ensemble regroupe des classes où le logement social présente des taux inférieurs à la moyenne intercommunale mais relativement proche de la moyenne et différentes périodes constructives. Cela regroupe des quartiers et des communes où le logement social se présente sous la forme de collectifs ponctuels ou de petits ensembles (Classes QM). Cet ensemble représente jusqu'à 52% du parc de logements, avec une moyenne autour de 36%. Dans cet ensemble, l'agglomération stéphanoise se singularise par l'importance de ce type de tissu.

Figure 8 : Analyse des typologies "bâti"

Typologie	Ancien	Grands ensembles	Moyen	Individuel	Récent
Moyenne des 6 agglomérations	3%	37%	36%	8%	16%
CUD	9%	42%	26%	22%	2%
Saint-Etienne Métropole	2%	31%	52%	4%	11%
M2A	6%	31%	32%	3%	29%
CAPM	1%	75%	NC	14%	10%
Bordeaux Métropole	1%	29%	48%	7%	15%
Grenoble Alpes Métropole	5%	47%	11%	7%	31%

Lecture du tableau : 9% des ménages de la CUD vivent dans un quartier appartenant à une classe « ancien ». Source : Analyse des CAH bâti, traitement réalisé par l'auteur, 2020

2.2. Une occupation sociale opposant quartiers immigrés et précarisés et quartiers d'actifs

Ensuite, l'analyse de l'occupation sociale du parc présente des différences importantes d'une intercommunalité à l'autre.

Premièrement, les intercommunalités présentent des niveaux de précarité plus ou moins importants dans l'occupation sociale de leur parc de logements sociaux (fig. 10). Les deux agglomérations présentant les indicateurs de précarité les plus élevées sont Mulhouse et Saint-Etienne. C'est dans leur parc social où l'on trouve le plus faible nombre de ménages actifs et les niveaux les plus importants de ménages inactifs, chômeurs et possédant des revenus très inférieurs aux plafonds des revenus PLUS. Vient ensuite le cas de l'agglomération grenobloise qui apparaît légèrement moins précarisée dû fait d'un taux plus élevé de ménages actifs, même si les revenus des ménages sont aussi faibles que dans les deux agglomérations précédentes. Dans une position intermédiaire, on trouve l'agglomération de Meaux qui présente de faibles indicateurs de précarité mais de très

faibles revenus. Cet état de fait peut s'expliquer par le niveau sensiblement plus élevé des plafonds PLUS en Île-de-France. Enfin, deux agglomérations se trouvent dans des situations plus favorables : Dunkerque et Bordeaux. L'agglomération dunkerquoise se trouve dans une position relativement favorable avec une part de ménages très modestes plus limitée, une part de ménages inactifs faible mais un grand nombre de ménages chômeurs. Bordeaux reste l'agglomération où la précarité apparaît la plus limitée du fait d'un haut niveau d'actifs vivant dans le parc et un nombre plus faible qu'ailleurs de ménages ayant des ressources inférieures aux plafonds PLAI.

Concernant la place des ménages immigrés dans les agglomérations dans le parc de logement, quatre groupes de territoires se dessinent. Le premier est composé par l'agglomération dunkerquoise qui possède une population immigrée peu importante, bien inférieure à la moyenne nationale (11,9%). Elle entre moins qu'ailleurs dans le parc social (1,5 fois plus d'immigrés dans le parc social que dans l'ensemble du parc de logement contre 1,75 à 2,2 fois plus dans les autres agglomérations). Le deuxième est composé de l'agglomération bordelaise. C'est un territoire où les ménages immigrés sont moins nombreux que dans la moyenne nationale mais sont beaucoup plus fortement présents dans le parc social. Au troisième groupe appartiennent les agglomérations de Saint-Etienne, Grenoble, Meaux et Mulhouse, trois agglomérations présentant de taux de personnes immigrées supérieurs à la moyenne nationale et entrant fortement dans le parc social (1,75 à 2,1 fois plus d'immigrés dans le parc social que dans l'ensemble du parc).

Figure 9 : Indicateurs de précarité de l'occupation sociale du parc

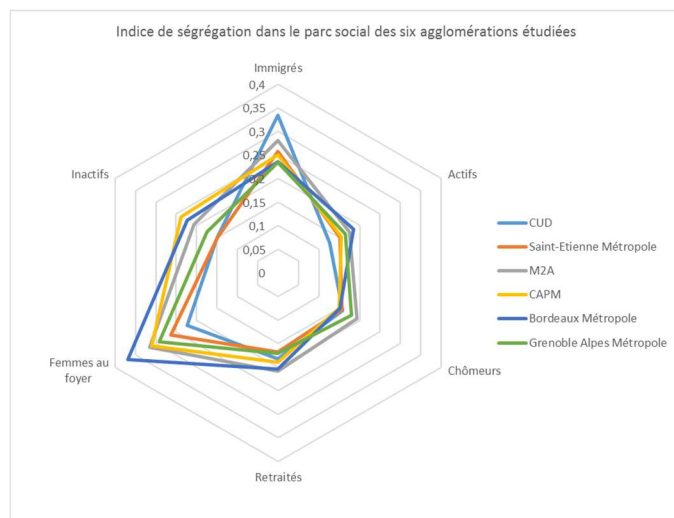
	Immigration		Activité des ménages				Revenu		
	% Immigrés (ensemble)	% Immigrés en LLS	% Actifs	% Chômeurs	% Retraités	% Autres inactifs	inf. 20% PLUS	inf. 40% PLUS	inf. 60% PLUS
CUD	6%	9%	44%	17%	28%	6%	20%	39%	59%
Saint-Etienne Métropole	14%	25%	37%	15%	34%	9%	24%	43%	64%
M2A	19%	34%	42%	20%	26%	8%	22%	41%	60%
CAPM	17%	31%	57%	13%	20%	7%	21%	45%	68%
Bordeaux Métropole	10%	22%	51%	14%	22%	7%	18%	34%	54%
Grenoble Alpes Métropole	16%	35%	45%	16%	25%	8%	27%	48%	68%

Source : Fichiers Logements Ordinaires, 2015 et Enquête OPS, 2018

Deuxièmement, l'intensité des divisions socio-spatiales est variable selon les agglomérations malgré des types récurrents de populations plus fortement ségrégués (fig. 11). En effet, deux catégories de population présentent de forts indices de ségrégation : les femmes au foyer et les personnes immigrées. Ce sont constamment les catégories où les indices sont les plus élevés pour chacune des agglomérations étudiées. Au-delà de ce constat, différents profils d'agglomération se dessinent selon cet indice. En premier lieu, l'agglomération dunkerquoise présente un faible niveau de ségrégation sauf pour les ménages immigrés où l'indice est le plus élevé des six agglomérations. En deuxième lieu, on trouve l'agglomération mulhousienne qui présente de hauts niveaux de ségrégation pour toutes les catégories d'analyse. Cette dernière se singularise d'ailleurs par le plus fort niveau de ségrégation des chômeurs dans son parc social, c'est-à-dire que certains quartiers d'habitat social accueillent fortement les chômeurs tandis que d'autres en présentent un faible nombre. En troisième lieu, Grenoble et Saint-Etienne offrent des indices de ségrégation globalement plus faibles que dans les autres agglomérations et ce pour toutes les catégories de population analysées. Enfin, Bordeaux et Meaux se différencient par des niveaux de ségrégation importants sur certaines catégories, tout en présentant des niveaux moyens à faibles sur les autres.

Meaux est marquée par une plus forte ségrégation des ménages inactifs tandis qu'à Bordeaux les niveaux les plus élevés de ségrégation concernent les femmes au foyer.

Figure 10 : Indice de ségrégation dans le parc social



Source : Fichiers Logements Ordinaires, INSEE, 2015, traitement réalisé par l'auteur

Concernant la géographie de l'occupation sociale, l'analyse par Classification Ascendante Hiérarchique (voir chacune des monographies en annexes) fait apparaître entre six et dix classes de quartiers, avec une moyenne à huit classes. Cinq ensembles de classes peuvent être décrits. Le premier ensemble, le plus conséquent numériquement, est le groupe des classes de ménages immigrés et marqués par la précarité (Classes QIP). Ces classes regroupent 36% à 52% des ménages vivant dans le parc social, avec une moyenne à 46%. Les taux les plus élevés sont constatés à Mulhouse (67%) tandis que le plus faible se trouve à Saint-Etienne (36%). Pour toutes les autres intercommunalités, le poids de cet ensemble de classes représente entre 42 et 48%. Le deuxième ensemble est celui des quartiers où les ménages actifs en CDI sont surreprésentés (Classes QACDI). Cela représente 11% des ménages, avec un poids variant de 10% et 20% des ménages des intercommunalités. Le taux le plus faible se remarque à Grenoble (6%) tandis que les plus élevés sont constatés à Meaux et Dunkerque (respectivement 22% et 18%). Le troisième ensemble de classes est celui des ménages actifs marqués par une surreprésentation de chômeurs, de femmes au foyers, d'étudiants ou de retraités (25% des ménages – classes QAct) : il représente entre 13% et 44% des ménages vivant dans le parc des agglomérations. Les taux les plus faibles sont constatés à Meaux (13%) et Bordeaux (10%). Les plus élevés se trouvent à Saint-Etienne et Grenoble (44% et 25%). Le quatrième ensemble regroupe les classes de quartiers où les retraités sont surreprésentés (Classes QR). Ils correspondent à des taux de ménages vivant dans le parc social variant entre 7% (Mulhouse) et 23% (Meaux). La moyenne des six intercommunalités se situe à 13%. Le dernier ensemble rassemble les classes de quartiers où les inactifs et précaires sont très surreprésentés (QInact).

Figure 11 : Analyse des typologies "occupation sociale"

Typologie	Retraités	Actifs CDI	Autres actifs	Immigrés, précaires	Autres précaires
Moyenne des 6 agglomérations	12%	11%	25%	46%	7%
CUD	18%	18%	16%	48%	0%
Saint-Etienne Métropole	8%	10%	44%	37%	1%
M2A	7%	13%	13%	67%	0%
CAPM	23%	22%	12%	40%	3%
Bordeaux Métropole	11%	10%	15%	47%	17%
Grenoble Alpes Métropole	13%	6%	35%	44%	2%

Lecture du tableau : 18% des ménages de la CUD vivent dans un quartier appartenant à une classe « retraités ». Source : Analyse des CAH « sociale », traitement réalisé par l'auteur, 2020

2.3. Occupation sociale et bâti : des correspondances à nuancer

Les typologies de bâti et d'occupation sociale présentent un certain nombre de correspondances (fig. 13). Dans toutes les agglomérations, les quartiers très largement dominés par du logement social (QLLS) correspondent à des quartiers marqués par une occupation sociale de populations précaires et immigrées (QIP). 67% des quartiers de grands ensembles des six agglomérations correspondent à un quartier où l'occupation sociale est marquée par une forte précarité et une surreprésentation de personnes immigrés. A l'inverse, seuls 2% des quartiers de grands ensembles sont caractérisés par une occupation sociale « actifs en CDI ». De même, les quartiers de maisons individuelles sont marqués par une occupation sociale de ménages actifs : 67% des quartiers de maisons individuelles correspondent aux ensembles de ménages actifs et 21% à des quartiers surreprésentés par les retraités tandis que moins de 6% de ces quartiers appartiennent à une classe de ménages précaires et immigrés. Le caractère récent du bâti présente également de fortes différenciations, tout en étant moins marquées que pour l'individuel ou les grands ensembles. 63% des quartiers dominés par des constructions récentes (postérieures à 1990) appartiennent aux classes de ménages actifs. Une part significative de ces quartiers recoupe des classes de ménages immigrés et précaires (25%), pouvant s'expliquer par les effets de la rénovation urbaine.

Figure 12 : Croisement des typologies "bâti" et "occupation sociale"

Croisement des typologies	Ancien	Grands ensembles	Moyen	Individuel	Récent	Moyenne
Retraités	20%	14%	10%	21%	5%	12%
Actifs CDI	16%	2%	8%	37%	23%	11%
Autres actifs	28%	15%	27%	30%	38%	25%
Immigrés, précaires	33%	67%	44%	6%	25%	46%
Autres précaires	3%	2%	11%	5%	8%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Lecture du tableau : 67% des ménages vivant dans quartiers inscrits dans une classe « grands ensembles » appartiennent à une classe « immigrés, précaires ». Traitement réalisé par l'auteur, 2020

Malgré ces recouvrements, il est à noter que, constamment, d'autres quartiers, aux tissus urbains diversifiés (quartiers de maisons individuelles, quartiers aux parcs récents dans des quartiers anciens,

quartiers anciens, etc.) présentent des occupations sociales aussi modestes que ces grands quartiers d'habitat social. De même, certains quartiers au parc dominé par du collectif construit entre 1946 et 1970 (QLLS) présentent parfois des occupations sociales peu précaires, dominés par des retraités ou des actifs. On peut citer un à plusieurs exemples dans chacune des agglomérations : celui des Glacis à Dunkerque, celui de la Chapelle à Andrézieux-Bouthéon, celui de Fonsala à Saint-Chamond (agglomération de Saint-Etienne), celui du Grand Pré à Meylan (agglomération de Grenoble), celui du Markstein à Wittelsheim (agglomération de Mulhouse) ou les quartiers de Bègles à Bordeaux.

Enfin, dans chacune des six intercommunalités étudiées, un ensemble d'IRIS présente une surreprésentation statistiquement significative de ménages immigrés dans son parc social. Cette surreprésentation statistiquement significative n'est que très partiellement explicable par des caractéristiques sociales supplémentaires de ce type de ménages ou par des caractéristiques bâties spécifiques, loyers inclus (voir annexe). Par exemple, dans le cas de Grenoble Alpes Métropole (fig.14), on peut constater que cette surreprésentation peut se lier avec une diversité d'autres surreprésentations du point de vue social. La surreprésentation de ménages immigrés peut se lier avec une surreprésentation significative de femmes aux foyers, de ménages inactifs, de ménages de petite taille comme de taille moyenne. Il peut également avoir aucune surreprésentation statistiquement significative complémentaire. Du point de vue de la structure bâtie, on constate que les loyers peuvent être élevés (sup. à 7€) comme faible (moins de 4,5€), que les logements peuvent être de petites tailles comme de grande taille. Les périodes constructives peuvent également être diverses. Le croisement de ces données peut apporter des explications, comme c'est le cas pour l'IRIS de Génissieu au sein de la commune de Grenoble qui est caractérisé par un parc social de petite taille aux loyers peu chers. Mais, dans la grande majorité des cas, aucune hypothèse d'explication ne peut être tirée. Les éléments les plus récurrent est le fait que ces IRIS sont caractérisés par des surreprésentations du logement social dans l'ensemble du parc de logement et par un parc inscrit dans un QPV.

Figure 13 : IRIS avec une surreprésentation statistiquement significative de ménages immigrés dans le parc social et leurs caractéristiques sociales et bâties - Exemple de Grenoble Alpes Métropole

IRIS	Immigrés parc HLM	Caractéristiques sociales				
		Femmes au foyer	Autres inactifs	1 pers	3 pers	4 pers
Les Essarts-Sud	1.74	3.27	1.44	0.66	0.87	1.28
Les Floralties	1.78	1.34	1.92	0.45	2.37	1.18
Génissieu	1.51	0.00	2.01	2.14	0.62	0.30
Teisseire	1.50	0.87	1.36	0.97	0.87	1.36
Les Trembles	1.60	1.24	1.54	0.93	1.07	1.20
Arlequin	1.52	2.39	0.85	0.78	1.09	1.63
Baladins	1.62	1.99	1.41	0.97	0.81	0.98
Village Olympique Nord	1.60	0.88	0.59	0.53	0.93	1.81
Village Olympique Sud	1.49	0.70	1.04	1.29	0.79	0.59

IRIS	Immigrés parc HLM	Caractéristiques bâties							
		Part du LLS dans l'ensemble du parc	Loyer faible	Loyer haut	QPV	1 pièce	5 pièces	6 pièces et plus	De 1946 à 1970
Les Essarts-Sud	1.74	4.07	0.00	0.00	2.83	0.34	1.54	4.08	2.23
Les Floralties	1.78	0.73	1.46	0.00	0.14	0.09	2.10	3.68	2.46
Génissieu	1.51	0.30	7.89	2.68	0.00	4.41	0.10	0.00	0.74
Teisseire	1.50	3.46	0.03	0.28	2.54	0.45	0.53	0.37	1.43
Les Trembles	1.60	4.80	0.18	1.31	2.20	1.13	1.14	0.43	1.09
Arlequin	1.52	4.31	0.00	4.44	2.83	0.75	2.55	2.28	0.82
Baladins	1.62	2.16	5.62	0.00	1.71	1.25	1.24	2.78	1.01
Village Olympique Nord	1.60	4.95	0.00	1.65	2.83	1.06	2.25	0.46	2.52
Village Olympique Sud	1.49	4.97	0.00	0.00	2.83	2.89	0.48	1.34	2.60

Ces différents constats conduisent à nuancer le déterminisme de la structure bâtie pour expliquer les marquages socio-spatiaux qui structurent l'occupation du parc social. Dans cette optique, il semble qu'il faille chercher du côté des classements résidentiels communaux et des systèmes locaux d'accès au parc pour expliquer les divergences d'occupation sociale puisque le plus souvent les quartiers les plus précaires se concentrent dans la ville-centre ou dans les deux ou trois communes de première couronne dominées par du logement social tandis que les communes de seconde couronne et périurbaine présentent constamment des occupations sociales moins précaires.

3. Attributions et demandes : une reproduction des divisions socio-spatiales ?

Au cours de cette dernière partie, nous chercherons à voir dans quelle mesure les dynamiques actuelles de peuplement du parc social, vues par le prisme des demandes et des attributions, contribuent aux divisions socio-spatiales de l'occupation du parc.

Premièrement, les villes-centres concentrent le plus grand nombre de demandes et d'attributions des six agglomérations étudiées. Ces taux sont relativement similaires à ce que représentent le poids de la commune dans le parc social de l'agglomération. Dans les demandes, les villes-centres sont relativement plus demandées que ce qu'elles représentent dans le poids du parc social (exception faite de Mulhouse) tandis que la part des attributions est proche du poids de leur parc social dans l'agglomération. Entre 2015 et 2018, une tendance à la diminution du nombre d'attributions dans les villes-centres est constatée dans trois intercommunalités (Mulhouse, Saint-Etienne, Bordeaux).

Figure 14 : Attributions et demandes dans les villes-centres

	Poids de la commune dans le parc social de l'agglomération	Demandes		Attributions	
		2015	2018	2015	2018
Dunkerque	48,8%	47,5%	49,6%	49,8%	51,0%
Saint-Etienne	44,6%	50,6%	52,8%	46,4%	41,7%
Mulhouse	62,4%	57,2%	56,3%	64,6%	59,9%
Meaux	83,9%	86,3%	84,0%	80,3%	81,1%
Bordeaux	26,8%	36,4%	38,5%	26,2%	24,1%
Grenoble	42,2%	42,5%	42,5%	42,5%	42,1%

Source : GIP SNE, 2015-2018, traitement réalisé par l'auteur

Deuxièmement, les villes-centres présentent globalement toujours une demande plus précarisée que le reste de leur agglomération. Par exemple, ce sont dans les villes-centres que s'expriment le plus fortement les demandes de personnes vivant en structure d'hébergement ou sans logement, de chômeurs, d'inactifs et de personnes à bas revenus (moins de 999€) (fig.16). Secondairement, on trouve également une demande précarisée dans les communes urbaines. Ces dernières peuvent présenter une demande soit moins précarisée comme à Grenoble, soit plus précarisée comme à Dunkerque (commune de Grande-Synthe) et à Bordeaux (Cenon, Lormont, Floirac), soit tout autant précarisée comme à Saint-Etienne. Mulhouse et Meaux se singularisent par la très forte concentration de la précarité dans la ville-centre, pouvant s'expliquer par la très forte concentration du logement social dans ces dernières. Cependant, hormis ces cas de communes urbaines pouvant présenter une précarité importante, en moyenne, les communes urbaines des intercommunalités étudiées présentent une demande moins précaire que dans la ville-centre. Enfin, les couronnes périurbaines se caractérisent par les demandeurs les moins modestes et les plus actifs. La plupart des demandeurs disposent, d'ailleurs, d'ores et déjà d'un logement.

Figure 15 : Types de demandes selon les catégories de communes des intercommunalités

		Bordeaux	Dunkerque	Grenoble	Meaux	Mulhouse	Saint-Etienne
Moyenne intercommunale	Revenus inf. à 999€	27%	30%	30%	22%	29%	34%
	Chômeurs	15%	19%	11%	14%	14%	12%
	Etrangers	22%	8%	26%	30%	26%	26%
Ville-centre	Revenus inf. à 999€	1.25	1.27	1.24	1.06	1.21	1.19
	Chômeurs	1.13	1.07	1.08	1.03	1.08	1.05
	Etrangers	1.28	1.25	1.36	1.11	1.31	1.29
Communes urbaines	Revenus inf. à 999€	0.87	0.87	0.88	NC	0.78	0.89
	Chômeurs	0.90	0.97	0.96	NC	0.93	0.99
	Etrangers	0.92	1.04	0.84	NC	0.72	0.92
Communes périurbaines	Revenus inf. à 999€	0.70	0.82	0.62	0.68	0.74	0.60
	Chômeurs	1.00	0.85	0.86	0.86	0.89	0.87
	Etrangers	0.40	0.21	0.34	0.41	0.35	0.27

Lecture du tableau : Au sein de Mulhouse Alsace Agglomération, 26% des demandeurs sont de nationalité étrangère. Au sein de la ville-centre de cette intercommunalité, ce type de demandeurs est 1,31 fois plus importants (soit 34%), ce qui représente une surreprésentation statistiquement significative. A l'inverse, ce type de demandeur ne représente 0,35 fois la moyenne intercommunale (soit 9,1% dans les communes périurbaines, ce qui correspond à une sous-représentation statistiquement significative. Traitement réalisé par l'auteur à partir des données du GIP SNE, 2018

Au regard de la nationalité, la demande est aussi marquée par de fortes oppositions entre territoires. Les villes-centres présentent une demande de nationalité étrangère beaucoup plus élevée que la moyenne intercommunale. Ainsi, le taux de demandeurs de nationalité étrangère varie entre 10% et 36%, soit entre 1,11 et 1,36 fois la moyenne intercommunale. Ces demandes de personnes de nationalité étrangère dans les villes-centres représentent plus de 60% de la demande de l'ensemble des intercommunalités. A l'inverse, les communes périurbaines et, dans une moindre mesure, urbaines, présente une part de demandeurs de nationalité étrangère plus faible que dans le reste de l'intercommunalité. Cette demande est même sous-représentée statistiquement dans les communes périurbaines de la CUD, de M2A et de Saint-Etienne Métropole.

Troisièmement, concernant les attributions, les villes-centres présentent également des profils d'attributaires plus modestes et précaires que dans la moyenne des intercommunalités. Leurs revenus sont plus souvent inférieurs à 999€, ils sont également plus souvent chômeurs. De même, ils sont plus souvent sans logement au moment de l'attribution. Les communes urbaines présentent

des profils d'attributaires légèrement moins modestes et précaires que la moyenne, tout comme pour les communes périurbaines (fig. 17). Au regard de la nationalité, les villes-centres concentrent les attributions de personnes de nationalité étrangère, parfois avec une surreprésentation statistiquement significative de ce type de ménages par rapport à la moyenne de l'intercommunalité. C'est le cas notamment à Mulhouse et Saint-Etienne où les attributions de personnes de nationalité étrangère représentent respectivement 36% et 52% du total des attributions.

Figure 16 : Types d'attributions selon les catégories de communes des intercommunalités

		Bordeaux	Dunkerque	Grenoble	Meaux	Mulhouse	Saint-Etienne
Moyenne intercommunale	Revenus inf. à 999€	18%	29%	26%	12%	29%	32%
	Chômeurs	9%	20%	10%	7%	13%	11%
	Etrangers	22%	6%	30%	31%	21%	30%
Ville-centre	Revenus inf. à 999€	1.16	1.13	1.09	0.97	1.19	1.26
	Chômeurs	0.87	1.08	1.18	1.04	1.06	1.06
	Etrangers	1.22	1.14	1.23	1.04	1.28	1.67
Communes urbaines	Revenus inf. à 999€	0.97	0.90	0.99	NC	0.68	0.93
	Chômeurs	0.98	0.98	0.81	NC	0.97	1.09
	Etrangers	1.01	1.15	0.94	NC	0.54	0.79
Communes périurbaines	Revenus inf. à 999€	0.80	0.80	0.66	1.11	0.67	0.52
	Chômeurs	1.45	0.79	1.15	0.82	0.83	0.63
	Etrangers	0.46	0.25	0.33	0.81	0.44	0.25

Lecture du tableau : Au sein de Mulhouse Alsace Agglomération, 21% des attributaires sont de nationalité étrangère. Au sein de la ville-centre de cette intercommunalité, ce type de demandeurs est 1,28 fois plus importants (soit 27%), ce qui représente une surreprésentation statistiquement significative. A l'inverse, ce type d'attributaires ne représente 0,44 fois la moyenne intercommunale (soit 9,2%) dans les communes périurbaines. Traitement réalisé par l'auteur à partir des données du GIP SNE, 2018

Cependant, nous pouvons remarquer que les demandes sont plus fortement spécialisées territorialement que les attributions. En effet, d'une part, les indices de spécialisation statistiquement significatifs concernent plus fortement les demandes que les attributions et, d'autre part, ces indices sont plus forts dans le domaine des demandes. Cet élément pourrait induire l'existence d'une logique de rééquilibrage global des déséquilibres socio-spatiaux de la demande par les processus d'attributions. En effet, l'analyse des occurrences des surreprésentations, ou de sous-représentations, statistiquement significatives dans nos cas d'études (fig. 17) révèle 53 à 57 occurrences d'indice de spécialisation statistiquement significatifs sur les demandes contre 35 à 38 sur les attributions. Les différenciations les plus fortes concernent d'abord la nationalité et ce, aussi bien sur les demandes que les attributions. Viennent ensuite les revenus, la situation professionnelle et enfin le logement. Il est à noter que les différenciations statistiquement significatives s'accroissent entre 2015 et 2018. Cependant, les profils des intercommunalités ne sont pas similaires. Dunkerque et Meaux apparaissent comme des intercommunalités où les différenciations sont réduites et en baisse entre 2015 et 2018. Saint-Etienne et Mulhouse sont deux intercommunalités où les différenciations sont fortes et se renforcent aussi bien dans le domaine de la demande que des attributions. Grenoble est une agglomération où les différenciations sont fortes sur la demande aussi bien en 2015 qu'en 2018 mais se réduisent au cours du temps et sont diminuées nettement à travers le processus d'attribution. Bordeaux, enfin, constitue une intercommunalité où la demande tend à de moins en moins se différencier spatialement tout en ayant des attributions qui tendent à spécialiser.

Figure 17 : Occurrences des surreprésentations et des sous-représentations significatives selon les types demandes et d'attributions entre 2015 et 2018

Occurrences d'une surreprésentation ou d'une sous-représentation statistiquement		Demandes		Attributions	
		2015	2018	2015	2018
Selon le logement	CUD	1	1	1	0
	Saint-Etienne Métropole	1	1	1	1
	M2A	2	3	1	2
	CAPM	1	1	1	0
	Bordeaux Métropole	2	2	0	0
	Grenoble Alpes Métropole	2	1	0	0
	Total	9	9	4	3
Selon la nationalité	CUD	2	2	3	3
	Saint-Etienne Métropole	5	7	3	3
	M2A	3	3	2	2
	CAPM	0	0	0	0
	Bordeaux Métropole	6	4	4	6
	Grenoble Alpes Métropole	5	7	4	1
	Total	21	23	16	15
Selon la situation professionnelle	CUD	0	0	0	0
	Saint-Etienne Métropole	3	7	3	5
	M2A	4	3	1	3
	CAPM	0	0	0	0
	Bordeaux Métropole	1	1	0	1
	Grenoble Alpes Métropole	2	0	2	1
	Total	10	11	6	10
Selon les tranches de revenus	CUD	0	0	0	0
	Saint-Etienne Métropole	2	2	2	4
	M2A	3	3	6	4
	CAPM	0	0	0	0
	Bordeaux Métropole	2	2	0	0
	Grenoble Alpes Métropole	6	7	1	2
	Total	13	14	9	10
Ensemble		53	57	35	38

Traitement réalisé par l'auteur, 2020.

Conclusion

En conclusion, la méthodologie employée permet de caractériser tant la structure bâtie que l'occupation sociale du parc social des six agglomérations. Plusieurs résultats peuvent être dressés. Premièrement, elle permet qu'il n'y a pas de correspondance réelle entre la structure du parc social et son occupation sociale. En effet, les analyses liant occupation sociale et structure bâtie se sont avérées non pertinentes et produisant des résumés statistiques non explicatifs. Dès lors, le travail s'est employé à définir une typologie bâtie et une typologie d'occupation sociale. Ce travail a permis d'aboutir à un deuxième résultat : l'existence de différenciations internes fortes dans le parc social, structurées selon quatre dimensions principales : l'immigration, le rapport à l'emploi, la concentration du parc social dans un quartier ou une commune et la typologie constructive du bâti. Ces différenciations conduisent à une géographie du peuplement du parc social où les villes-centres et les communes urbaines concentrent les occupants modestes, précaires et immigrés tandis que les couronnes périurbaines accueillent plus massivement des ménages actifs, retraités et peu immigrés. Le troisième résultat concerne les dynamiques de peuplement. Les demandes et les attributions reproduisent ces logiques d'occupation sociale, notamment parce que la demande est singulièrement plus spécialisée géographiquement que ne le sont les attributions. Au-delà de ces caractéristiques communes, il convient cependant de souligner certains traits spécifiques aux six terrains étudiés, témoignant de l'existence de systèmes locaux d'habitat (Aubrée, 2006). En effet, Mulhouse et Saint-Etienne, en tant qu'intercommunalités incomplètes et à marchés détendus, présentent d'intenses différenciations socio-spatiales qui s'accroissent par un difficile rééquilibrage par les attributions à l'échelle intercommunale. Dunkerque, intercommunalité relativement intégrée

à marché détendu, présente des différenciations socio-spatiales moins importantes (hormis sur la place des immigrés) qui semblent se réduire progressivement par le système d'attributions. Grenoble en tant qu'intercommunalité intégrée à marché tendu, présente de fortes différenciations socio-spatiales mais ces dernières sont réduites par les processus d'attributions. Bordeaux, intercommunalité récente à marché tendu, constitue une agglomération peu différenciée mais dont les divisions socio-spatiales tendent à s'accroître au cours du temps, notamment par le jeu des attributions. Enfin, Meaux, intercommunalité récente à marché tendu, présente de différenciations socio-spatiales réduites dans son parc de logement social qui semble se réduire par des attributions très fortement tournées vers les ménages actifs.

Annexe – Liste des IRIS avec surreprésentation de ménages immigrés dans le parc HLM

Les caractéristiques sociales et bâties supplémentaires présentées dans les tableaux suivants sont celles où les données peuvent être caractérisées par une surreprésentation statistiquement significative (en rouge dans le tableau).

Bordeaux Métropole

IRIS	Immigrés parc HLM	Caractéristiques sociales						Caractéristiques bâties								
		Chômeurs	Étudiants	Autres inactifs	1 pers	4 pers	5 pers et plus	Part du LLS dans l'ensemble du parc	Loyer faible	Loyer haut	QPV	1 pièce	2 pièces	6 pièces et plus	Avant 1945	De 1946 à 1970
Le Lac 3	2.13	1.03	0.26	2.15	0.67	1.35	2.32	5.35	0.11	0.07	2.70	0.48	0.52	0.88	3.29	1.04
Bacalan 2	2.05	1.39	0.00	0.69	0.83	1.04	3.35	0.29	4.50	0.00	0.42	0.00	0.00	0.00	6.65	2.03
Chartrons-Grand Parc 1	1.51	1.01	0.54	1.39	1.18	0.94	0.95	1.20	1.60	1.80	0.00	0.97	1.49	0.00	1.09	0.20
La Bastide 4	1.53	1.23	0.17	1.24	0.95	0.94	2.00	5.35	0.02	0.00	2.85	0.60	0.78	1.16	2.90	2.71
Hôtel de Ville-Quinconces 4	1.51	2.02	2.60	2.22	2.06	0.00	0.55	0.24	0.39	1.04	0.00	3.89	2.64	0.00	23.57	0.31
Gare Saint-Jean 4	1.66	0.86	0.99	0.79	0.75	0.83	0.80	1.37	0.06	0.79	0.00	0.96	0.99	0.39	2.40	0.06
Palmer 1	1.60	0.99	1.02	1.48	0.77	1.02	1.76	2.66	0.00	0.00	0.00	0.00	0.44	2.66	0.42	2.46
Palmer 2	1.63	1.15	0.15	1.56	0.59	1.73	1.98	5.50	0.00	0.22	2.86	0.15	0.07	1.94	0.46	2.51
Grand Pavois-Cimetière St-Paul	1.64	1.05	0.49	0.74	0.63	0.62	2.03	1.60	0.15	1.95	0.05	0.17	1.04	0.00	0.00	0.14
Cité Carriet 1	1.55	1.26	0.00	1.03	0.64	2.18	2.02	3.78	0.02	0.55	1.38	0.07	0.76	1.67	2.00	2.30
Cité Carriet 2-La Croix Rouge	1.57	1.18	0.20	1.86	0.81	1.76	1.82	4.48	0.00	0.61	0.00	0.10	0.90	0.39	0.51	1.86
Genicart 3	1.77	1.08	0.05	0.57	0.72	1.33	1.75	3.83	0.00	0.01	2.86	0.29	0.41	1.11	0.45	1.41
Genicart 1	1.91	1.41	0.12	1.46	0.97	1.28	1.60	5.40	0.00	1.55	2.86	1.01	0.75	0.47	1.82	1.91
Beaudesert	1.76	0.66	0.00	1.26	0.66	1.89	2.59	1.68	7.10	0.18	0.00	0.84	0.34	5.45	0.00	1.12
Fac Sciences-Droit	1.67	1.11	20.34	0.28	1.71	0.98	0.00	0.19	0.00	6.91	2.53	8.35	0.45	0.00	0.00	0.56
Saige Sud	1.58	1.40	1.49	1.47	0.94	0.68	0.96	1.79	3.63	0.09	0.00	1.12	1.24	0.27	0.06	1.79
Saige Nord	1.64	1.43	0.92	0.73	1.08	0.69	0.84	5.04	3.65	2.76		0.80	1.83	0.77	0.05	1.53
Thouars 1	1.76	1.41	1.07	1.33	1.00	0.83	1.23	3.55	0.02	0.00	2.85	1.17	0.95	0.84	0.00	1.04

Communauté Urbaine de Dunkerque

IRIS	Immigrés dans le parc HLM	Caractéristiques sociales			Caractéristiques bâties			
		Chômeurs	Femmes au foyer	Précaires	Part du LLS dans l'ensemble du parc	QPV	6 pièces et plus	De 1946 à 1970
Louis XIV	2.48	1.46	0.62	2.06	0.95	0.14	1.81	2.33
Banc Vert	1.92	1.26	1.40	1.01	2.53	2.91	0.40	0.36
Saint-Jacque	2.11	0.93	1.26	0.41	1.31	0.36	3.51	2.36
Europe	2.55	1.48	1.44	1.39	3.14	2.20	0.44	1.50
Albeck Sud	2.26	1.11	1.54	1.78	2.58	2.75	0.85	1.58
Albeck Nord	3.27	1.58	2.29	0.99	2.81	2.93	1.29	1.75
Basroch	2.03	0.91	0.98	0.46	1.65	1.51	1.87	0.50

Grenoble Alpes Métropole

IRIS	Immigrés parc HLM	Caractéristiques sociales					Caractéristiques bâties							
		Femmes au foyer	Autres inactifs	1 pers	3 pers	4 pers	Part du LLS dans l'ensemble du parc	Loyer faible	Loyer haut	QPV	1 pièce	5 pièces	6 pièces et plus	De 1946 à 1970
Les Essarts-Sud	1.74	3.27	1.44	0.66	0.87	1.28	4.07	0.00	0.00	2.83	0.34	1.54	4.08	2.23
Les Floralties	1.78	1.34	1.92	0.45	2.37	1.18	0.73	1.46	0.00	0.14	0.09	2.10	3.68	2.46
Génissieu	1.51	0.00	2.01	2.14	0.62	0.30	0.30	7.89	2.68	0.00	4.41	0.10	0.00	0.74
Teisseire	1.50	0.87	1.36	0.97	0.87	1.36	3.46	0.03	0.28	2.54	0.45	0.53	0.37	1.43
Les Trembles	1.60	1.24	1.54	0.93	1.07	1.20	4.80	0.18	1.31	2.20	1.13	1.14	0.43	1.09
Arlequin	1.52	2.39	0.85	0.78	1.09	1.63	4.31	0.00	4.44	2.83	0.75	2.55	2.28	0.82
Baladins	1.62	1.99	1.41	0.97	0.81	0.98	2.16	5.62	0.00	1.71	1.25	1.24	2.78	1.01
Village Olympique Nord	1.60	0.88	0.59	0.53	0.93	1.81	4.95	0.00	1.65	2.83	1.06	2.25	0.46	2.52
Village Olympique Sud	1.49	0.70	1.04	1.29	0.79	0.59	4.97	0.00	0.00	2.83	2.89	0.48	1.34	2.60

Communauté d'Agglomération du Pays de Meaux

IRIS	Immigrés parc HLM	Caractéristiques sociales			Caractéristiques bâties				
		CDI	3 pers	5 pers et plus	Part du LLS dans l'ensemble du parc	Loyer faible	Individuel	4 pièces	5 pièces
Les Allobroges Nord	1.62	0.74	0.99	1.53	4.09	0.27	0.00	0.91	2.10
Pierre Collinet Centre	1.78	1.63	2.13	2.44	3.72	10.11	18.21	2.49	1.02

Mulhouse Alsace Agglomération

IRIS	Immigrés parc HLM	Caractéristiques sociales				Caractéristiques bâties		
		Femmes au foyer	Autres inactifs	2 pers	5 pers et plus	LLS	6 pièces et plus	De 1991 à 2005
Centre Ouest 1	2.16	2.57	0.35	0.75	2.33	2.07	7.15	0.92
Coteaux Sud Ouest	1.61	1.01	1.54	0.71	2.04	4.02	0.79	0.03
Cité Sud	1.72	2.28	2.18	1.64	1.91	0.60	2.19	4.09
Wolf Wagner Sud	1.72	2.90	1.06	0.54	1.63	1.75	1.70	3.70

Saint-Etienne Métropole

IRIS	Immigrés dans le parc HLM	Caractéristiques socio-démographiques						Caractéristiques bâties								
		Chômeurs	Femmes au foyer	% Autres inactifs	1 pers	4 pers	5 pers et plus	Part du LLS dans le parc de logement	Loyer faible	QPV	1 pièce	5 pièces	6 pièces et plus	De 1946 à 1970	De 1991 à 2005	Entre 2006 et 2012
Zone-Zus	2.24	1.14	3.46	1.21	0.75	1.19	1.73	3.60	0.60	3.50	0.00	1.64	0.71	1.53	0.32	2.26
Le Grand Pont	1.92	0.85	2.13	1.18	0.73	1.42	1.96	3.16	0.00	3.50	0.35	1.32	0.83	0.61	0.03	0.24
Crêt de Roc Est	1.80	1.07	0.87	1.28	0.88	1.39	1.79	0.97	1.75	2.49	2.94	0.95	1.87	0.40	3.78	5.07
Tardy	1.91	1.38	1.96	1.37	1.02	0.75	0.47	0.94	4.41	1.51	1.22	0.56	0.70	0.82	1.17	0.42
Severine	2.04	1.14	0.92	1.50	0.87	1.13	2.39	1.29	0.93	3.34	1.48	1.93	1.40	0.59	5.08	0.00
Couriot-Tarentaise	1.81	1.28	1.96	1.20	0.98	1.06	1.83	2.21	0.58	3.32	1.08	1.71	2.07	0.07	3.49	1.87
Le Marais-Meons-Grangeneuve	2.44	1.38	1.94	2.95	1.56	0.51	0.00	0.63	0.89	0.00	16.19	1.07	0.00	2.04	0.00	0.00
Le Treyve-Puits Thibaud	1.87	0.87	2.44	1.06	0.82	0.73	2.14	1.53	0.87	2.06	2.48	1.18	0.00	0.47	0.65	2.85
Montchovet	2.31	1.70	1.12	2.38	1.21	1.11	0.93	1.61	0.93	3.22	8.57	2.41	0.00	1.85	0.15	0.00
La Dame Blanche	2.11	1.31	1.78	0.00	0.44	1.79	3.30	1.10	1.92	0.00	0.00	1.19	1.86	0.58	1.53	9.46
Saint-Saens-La Petite Berarde	1.96	1.75	1.01	1.17	0.44	2.31	2.44	3.57	0.00	2.75	0.71	1.58	1.95	0.86	0.38	0.00
Chabrier-Forum	2.27	0.68	1.59	0.79	0.62	1.01	2.27	4.52	0.00	3.50	0.00	1.32	1.32	1.11	0.08	0.28
Haut de Terrenoire-Bois d'Avaize	1.85	1.37	3.05	1.91	0.45	1.90	3.49	0.54	0.00	3.20	0.00	2.47	7.02	1.74	0.34	0.00

Chapitre 2. La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises

Vincent Béal et Yoan Miot

Avec la contribution de Marine Bourgeois, Rémi Dormois, Gilles Pinson et Valérie Sala Pala

Depuis les années 1980, le « problème des banlieues » n’a cessé de gagner en visibilité (Tissot et Poupeau, 2005). Cette dynamique de politisation a donné lieu à un nombre croissant de programmes, de dispositifs et d’instruments visant à favoriser la mixité sociale. A ce titre, les politiques de l’habitat ont souvent joué un rôle important. Plusieurs dispositifs comme ceux de la loi SRU (2000) ou de la loi ALUR (2014) ont cherché à renforcer la mixité sociale par la production de logements sociaux. D’autres mesures nationales relatives aux attributions de logements sociaux ont été adoptées de façon à faire de ces attributions des leviers de transformation du peuplement des quartiers d’habitat social. C’est cet objectif qui est au cœur de la loi Égalité et Citoyenneté (LEC) promulguée le 27 janvier 2017. Cette dernière prévoit en effet l’instauration d’objectifs chiffrés dans les processus d’attribution pour renforcer la mixité sociale, dont le principal est de réserver au moins 25% des attributions de logements sociaux en dehors des quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) aux populations précarisées, celles qui relèvent du premier quartile des demandeurs les plus pauvres. Si cette ambition de déségrégation n’est pas nouvelle, elle se double d’une volonté de faire porter les enjeux de la mixité sociale à une échelle territoriale plus large : celle des intercommunalités. En effet, les lois ALUR et Égalité et Citoyenneté ont transféré à ces structures de nombreuses compétences dans les domaines du logement et de l’habitat, venant accentuer une dynamique initiée dès le début des années 2000 plaçant les intercommunalités en position de « chef de file » dans l’action publique territoriale. Elles se trouvent donc en première

ligne dans la mise en œuvre des objectifs de rééquilibrage territorial énoncés par la loi Égalité et Citoyenneté.

Ce chapitre cherche à analyser la manière dont les objectifs nationaux des politiques de l'habitat sont mis en œuvre localement. Les réformes de la loi Égalité et Citoyenneté empruntent à différents registres d'intervention de l'État. Par bien des aspects, elles relèvent de la figure de l'État régulateur (Majone, 1994 ; Moran, 2002 ; King et Le Galès, 2017). Sans renforcer son intervention directe, l'État introduit de nouveaux indicateurs et fixe des objectifs chiffrés de rééquilibrage territorial que les acteurs locaux – publics, mais aussi et surtout privés – doivent atteindre. Toutefois, ce pilotage des processus d'attribution s'opère en dehors de la création d'agences gouvernementales susceptibles d'en assurer le suivi (Pollitt et al., 2001 ; Epstein, 2020). Les ambitions régulatrices de la loi Égalité et Citoyenneté s'accompagnent du maintien d'autres logiques, plus incitatives, comme la création de nouveaux instruments conventionnels ou l'animation de partenariats locaux, typiques de l'État animateur ou mobilisateur (Donzelot et Estèbe, 1994 ; Lascoumes et Le Galès, 2007). Jusqu'à présent, ces interventions visant à renforcer la mixité sociale s'étaient le plus souvent soldées par des échecs, les politiques nationales n'atteignant pas les objectifs qui leur étaient assignés, notamment la réduction des processus de ségrégation (Epstein, 2013 ; Desage, 2016). Cette difficulté à mettre en œuvre la mixité sociale était alors souvent expliquée, d'une part par le flou de la notion (Deschamps, 2008), et d'autre part par la contradiction fondamentale entre droit au logement et mixité sociale (Houard, 2009 ; Lambert, 2013 ; Weill, 2017). Face à cette limite, la loi Égalité et Citoyenneté apparaît comme la première loi à donner un contenu clair à la notion de mixité, qui est appréhendée dans sa dimension sociale au prisme des niveaux de revenus et dans sa dimension spatiale au travers des catégories de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville. Pourtant, à partir d'une enquête qualitative portant sur six intercommunalités présentant des profils territoriaux différents (tension du marché, degré d'intégration intercommunale, taille de la population, importance du parc de logement social), ce chapitre montre que loin de s'appliquer de façon homogène sur l'ensemble des territoires, ces objectifs ont été en partie neutralisés lors de la mise en œuvre et qu'on observe un décalage patent entre les objectifs de la loi et les pratiques concrètes des acteurs locaux.

La littérature de sociologie de l'action publique fournit des outils conceptuels pour rendre compte de cette situation. La plupart des travaux s'accordent en effet à dire que la mise en œuvre est l'une des étapes clés pour comprendre les politiques publiques, tant les écarts entre les décisions et leurs applications concrètes constituent la règle plus que l'exception (Schofield et Sausman, 2004 ; Hill et Hupe, 2006 ; Lascoumes et Le Galès, 2007). Longtemps, l'analyse de ces processus de mise en œuvre a été structurée par l'opposition entre les approches par le haut (« *top-down* »), visant à comprendre les conditions de la mise en œuvre (et surtout d'échec) des décisions prises au sommet de l'administration (Pressman et Wildavsky, 1973), et les approches par le bas (« *bottom-up* ») (Lipsky, 1971 ; Sabatier, 1986), cherchant dans une perspective plus sociologique à appréhender la mise en œuvre à partir des acteurs impliqués, notamment les *street-level bureaucrats* qui sont en contact direct avec les populations-cibles des politiques publiques (Lipsky, 1980 ; Barrett et Hill, 1984 ; Schofield, 2001). Dans ce chapitre, nous nous placerons dans une perspective hybride (Barrett, 2004 ; Pülzl et Treib, 2007). Il s'agira de comprendre comment la mise en œuvre de la réforme est dépendante des dynamiques qui structurent les espaces d'action publique locaux (Hassenteufel, 2008 ; Sausman et al., 2016). Ces espaces mêlent des acteurs occupant des positions hétérogènes et porteurs de

ressources et d'intérêts différents. Dans le secteur des attributions de logements sociaux, ils étaient jusqu'alors dominés par deux groupes d'acteurs : l'un privé et parapublic, les bailleurs sociaux, et l'autre public, les élus et techniciens municipaux. Nous montrons que ces acteurs locaux, qui sont le plus souvent opposés à la réforme, ont contourné sa mise en œuvre et neutralisé certains de ses objectifs. Toutefois, notre recherche montre aussi que cette neutralisation ne s'explique pas uniquement par des variables locales. Elle repose également sur des facteurs institutionnels et nationaux – évolution des rapports entre le gouvernement central et les acteurs locaux, effets d'autres réformes dans le domaine de l'organisation territoriale ou du logement, etc. – qui pèsent toujours lourdement sur les processus locaux de mise en œuvre (Lewis et Flynn, 1979 ; Pierson, 2000).

L'argument développé dans ce chapitre est triple. Premièrement, nous montrerons que le contenu de la décision n'a qu'un effet limité sur la mise en œuvre. Alors que la loi Égalité et Citoyenneté permet de clarifier la définition de la mixité sociale dans l'habitat social et les moyens pour atteindre cet objectif, les politiques de déségrégation apparaissent toujours aussi peu efficaces pour réorganiser le peuplement à l'échelle des agglomérations (Desage et al., 2014 ; Cordier, 2014). Deuxièmement, à partir d'une analyse des systèmes d'acteurs locaux, nous pointerons les obstacles sur lesquels la réforme a buté : ressources limitées et position ambiguë des services déconcentrés de l'État, faiblesse technique et politique de certaines intercommunalités, routines d'action existantes et intérêts contraires à la réforme chez les bailleurs sociaux, opposition des communes dont les représentants s'avèrent peu favorables à l'arrivée de populations précaires. Sans remettre en cause l'intégralité de la réforme, ces acteurs ont bien souvent réussi à domestiquer les instruments de la loi pour en neutraliser la portée. Enfin, troisièmement, nous montrerons que l'échec de la réforme – au sens où les objectifs centraux ne sont pas concrétisés – ne signifie pas pour autant son absence de tout effet local (Surel, 1997). Même si la déségrégation des quartiers d'habitat social semble pour l'instant impossible, la réforme a tout de même donné lieu, sur tous les terrains étudiés, à la production de documents de politiques publiques et à la construction de nouveaux objectifs d'action. Dans certains cas, elle a également renforcé la position des structures intercommunales dans le domaine de l'habitat et produit des formes d'acculturation aux enjeux des déséquilibres sociaux et territoriaux dans le parc social.

1. Agir sur les attributions : les limites du pilotage par le centre de la déségrégation

Alors que le logement est un secteur d'action publique fortement institutionnalisé, l'État a historiquement peiné à imposer son action régulatrice sur les processus d'attribution de logements sociaux. Les organismes HLM et, depuis la décentralisation, les collectivités territoriales ont constamment cherché à préserver leur autonomie dans ce domaine (1.1.). A travers la loi Égalité et Citoyenneté, le législateur a cherché à modifier cette situation en renforçant les objectifs de mixité sociale dans les attributions, ainsi que la position des intercommunalités comme chefs de file dans ce domaine (1.2.). Cependant, la réforme bute sur les capacités limitées de l'État à imposer la règle dans un contexte de tensions accrues avec les acteurs locaux, tant collectivités territoriales que bailleurs sociaux ; la réforme ne prévoit pas de sanctions tandis que les moyens de contrôle de sa

mise en œuvre sont limités par la pénurie de moyens qui fragilise les représentants de l'État local (1.3.).

1.1. Les attributions comme angle mort de la régulation nationale du secteur du logement

Historiquement, l'attribution de logements sociaux est une pratique faiblement régulée par l'État. Depuis les premières lois sur le logement au début du 20^{ème} siècle jusqu'à aujourd'hui, l'intervention de l'État dans ce domaine d'action s'est le plus souvent limitée à l'encadrement des règles procédurales. Confronté aux velléités d'autonomie des bailleurs, puis à celles des collectivités, l'État s'est le plus souvent contenté de réformes consensuelles visant à réguler *a minima* les processus d'attribution, pour renforcer leur efficacité ou leur transparence.

Pourtant, dès les années 1950, la question des attributions se politise. Durant la période d'après-Guerre, alors que le parc de logement social est en plein essor, les pratiques des bailleurs font l'objet d'une plus forte attention et de critiques soutenues. Il leur est notamment reproché de privilégier les ménages issus de la classe moyenne au détriment des ménages les plus pauvres (Kamoun, 2007). L'État intervient alors pour encadrer plus fortement des pratiques jusqu'alors laissées au libre arbitre des organismes HLM. Par différents décrets, il formalise la procédure d'attribution : en 1954, des critères liés au niveau de revenu sont établis et les classements des demandeurs et listes d'attributaires sont rendus publics, permettant la mise en place du droit de recours nouvellement créé ; en 1963, une commission d'attribution des logements (CAL) est installée au sein du conseil d'administration de chaque bailleur ; en 1968, une nouvelle définition, plus précise, du droit de réservation est proposée. Toutefois, ces différents décrets ne permettent pas de changer radicalement les pratiques d'attribution des bailleurs. A mesure que le peuplement des quartiers de grands ensembles se transforme et se différencie, leurs pratiques discriminantes se perpétuent, tout en se recomposant : « [l]e processus de différenciation de l'offre s'accompagne d'une segmentation de la demande qui suscite des opérations de qualification et de catégorisation, en termes de rapport au logement et de capacité d'intégration. » (Bourgeois, 2019 : 124).

Les années 1980 marquent un tournant dans la régulation du secteur du logement. Les lois de décentralisation consacrent, en effet, les collectivités territoriales comme des acteurs à part entière de ce secteur. À côté des bailleurs sociaux, les communes occupent désormais une position centrale, aussi bien dans la production de logements sociaux que dans leurs attributions. Parallèlement, les difficultés rencontrées au sein des quartiers d'habitat social – dégradation du bâti, paupérisation, ethnicisation, etc. – contribuent à modifier le regard posé par les acteurs centraux sur le logement social et les attributions. Deux conceptions cohabitent alors : l'une qui repose sur une lecture en termes d'équilibres territoriaux de peuplement et l'autre qui met l'accent sur l'accès au logement de certaines catégories spécifiques de ménages. La lecture en termes d'équilibres territoriaux de peuplement (Dourlens et Vidal Naquet, 1987) émerge à partir des années 1980. Elle donne lieu à une série de lois (loi Besson de 1990, loi d'orientation pour la ville de 1991, loi portant pacte de relance pour la ville de 1995) visant à renforcer la mixité sociale. Cet objectif culmine au tournant des années 2000 avec l'adoption de la loi SRU et l'instauration de quotas de logements sociaux par communes. Toutefois, les dispositifs de promotion de la mixité sociale se limitent pour l'essentiel au volet de la production de logements sociaux, et touchent peu à celui des attributions, même si

des dispositifs facultatifs sont mis en place¹⁶. Parallèlement, une seconde lecture centrée sur l'accès au logement de certaines catégories spécifiques de ménages, notamment les plus précarisés apparaît. Cet objectif présent dès la loi Besson de 1990 est finalement consacré par la loi Dalo de 2007 qui instaure le droit au logement opposable. Il concerne cette fois plus directement les processus d'attribution. Malgré l'opposition des bailleurs invoquant les risques qu'un tel outil fait peser sur la mixité sociale et les équilibres entre quartiers, une obligation de résultats est imposée aux acteurs locaux¹⁷. Elle porte toutefois sur une frange résiduelle des demandeurs de logements sociaux, ce qui a pour conséquence de limiter ses effets (Weill, 2017).

En dépit de ces évolutions, les attributions restent donc un angle mort de la politique nationale du logement, dans lequel le pilotage par le centre est relativement faible. Les rares tentatives de reprise en main – comme l'instauration précoce du « scoring » dans les années 1950¹⁸ – ont le plus souvent buté sur la mobilisation de bailleurs, soucieux de préserver une autonomie qu'ils jugent indispensable pour maintenir l'équilibre de leur parc. Avec la décentralisation, le pouvoir de contestation de ce groupe d'intérêt s'est renforcé. Depuis les années 1980, les bailleurs ont noué des liens forts avec les élus locaux. Ils forment avec eux de solides coalitions, disposant de relais à l'échelle nationale, et plus particulièrement au Parlement (Zittoun, 2001). Ainsi, comme dans d'autres domaines (Le Lidec, 2008), ces coalitions exercent un contrôle sur l'agenda national dans le domaine du logement et sont en mesure de peser sur la réforme des attributions.

1.2. La loi Égalité et Citoyenneté : mobiliser les attributions pour renforcer la mixité sociale

Initialement portée par le premier ministre Manuel Valls et élaborée sous la coordination de la ministre du Logement Emmanuelle Cosse, la loi Égalité et Citoyenneté peut être considérée comme une réponse aux débats qui ont fait suite aux attentats de 2015. Ces attentats avaient été présentés par Manuel Valls comme la résultante d'un « apartheid territorial, social et ethnique »¹⁹ nécessitant la mise en place de politiques de peuplement pour lutter contre la ségrégation. En tant que dernière grande loi sociale du mandat de François Hollande, la loi Égalité et Citoyenneté constituait également un moyen pour la majorité de réaffirmer, à la veille des élections présidentielles, son ancrage à gauche en investissant des enjeux liés à l'égalité des chances, la mixité sociale ou encore l'émancipation des jeunes. L'élaboration de la loi, puis son adoption en janvier 2017, ont fait l'objet

¹⁶ Par exemple, les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) sont mis en place avec la loi Besson de 1990. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 affirme également dans son article 56 que « l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers ».

¹⁷ Le droit au logement opposable s'applique aux publics sous plafonds de ressources HLM ne disposant pas d'un logement décent ou indépendant. Pour exercer ce droit, le demandeur doit saisir une commission de médiation, chargée d'évaluer le caractère prioritaire de la demande et de fixer, le cas échéant, un délai d'obtention d'une offre de logement adaptée. À l'expiration du délai, le demandeur peut saisir le tribunal administratif.

¹⁸ Le décret de 1954, en plus d'instaurer des plafonds de ressources parmi les critères d'éligibilité, prévoyait également la mise en place d'un système de notation des demandes de logement dans les villes de plus de 10 000 habitants. Il s'agissait d'attribuer des points au demandeur en fonction de critères préalablement fixés, tels que la composition familiale et son adéquation avec la typologie de logement, la situation des ménages en matière de logement et, en cas d'égalité, l'ancienneté de la demande. Devant l'hostilité des bailleurs sociaux, ce système de notation a finalement été supprimé et remplacé par l'introduction de règlements d'attribution élaborés en interne par les organismes eux-mêmes.

¹⁹ « Manuel Valls évoque 'un apartheid territorial, social, ethnique' en France », *Le Monde*, 20 janvier 2015.

de vifs débats au Parlement. Sur le volet du logement, l'opposition du Sénat²⁰ portait notamment sur les deux grands objectifs de la loi : d'un côté, la création de dispositifs permettant d'outiller les acteurs locaux dans la mise en œuvre de la mixité sociale, de l'autre, l'approfondissement du transfert de la compétence logement des communes vers les structures intercommunales, initié au début des années 2000.

La réforme lève l'une des hypothèses avancées pour expliquer la difficile mise en œuvre des objectifs de mixité sociale dans le logement social en venant préciser la définition juridique de la notion, qui était jusqu'alors restée floue (Brouant, 2002 ; 2005). Différents termes étaient employés par le législateur – « diversité sociale », « respect des équilibres », etc. – sans pour autant qu'ils s'accompagnent d'une définition ou d'un contenu précis, à l'exception du domaine de la production de logements sociaux depuis la loi SRU (Deschamps, 2008). L'objectif de mixité sociale était également mal articulé avec le droit au logement opposable (Houard, 2009). Le législateur affirmait, en effet, conjointement la nécessité d'accueillir des individus en situation de grande précarité tout en assurant, dans le même temps, une certaine diversité des profils afin d'éviter les concentrations. Enfin, la mise en œuvre de cet objectif était également confrontée à la question ancienne de l'échelle de gestion du rééquilibrage territorial. Si l'intercommunalité a souvent été perçue par les acteurs centraux comme l'échelle d'intervention la plus pertinente (Brouant, 2005 ; Guéranger et al., 2012), le législateur a cependant longtemps préféré conserver d'importantes prérogatives dans le secteur du logement (Cordier, 2011) et le partage de cette compétence a varié, au gré des alternances notamment sur les deux grands objectifs de la loi : d'un côté, la création de dispositifs permettant d'outiller les acteurs locaux dans la mise en œuvre de la mixité sociale, de l'autre, l'approfondissement du transfert de la compétence logement des communes vers les structures intercommunales, initié au début des années 2000.

La réforme offre des réponses à ces critiques en définissant nationalement des critères de mixité sociale et en clarifiant les priorités d'attributions. Son objectif est clair : il s'agit de « casser les logiques de ségrégation, de ne plus ajouter de la pauvreté à la pauvreté et de favoriser la mixité sociale. Le projet de loi doit ainsi permettre de concilier droit au logement et mixité sociale » (Exposé des motifs, Loi n°2017-086). Pour cela, la loi intervient à trois niveaux : la gouvernance territoriale des attributions, l'accès au parc social et la mobilité dans le parc social des ménages défavorisés dans les quartiers attractifs, ainsi que la répartition territoriale de l'offre sociale. Pour atteindre ces objectifs, elle définit la mixité sociale selon deux critères. Le premier concerne les catégories de ménages qu'il s'agit de mixer. Le critère retenu est celui du niveau de revenus, appréhendé à partir de l'indicateur des quartiles de revenus et de l'identification du premier quartile de revenus par unité de consommation des ménages demandeurs, soit un seuil – fixé chaque année par décret et variable selon les intercommunalités – correspondant aux 25% des ménages demandeurs les plus pauvres²¹. Le deuxième critère concerne l'échelle territoriale à laquelle cette mixité sociale doit être construite : la réforme s'appuie sur la géographie prioritaire de la Politique de la Ville redéfinie en 2014, et notamment sur les QPV. La mise en œuvre de cette politique de mixité sociale s'applique à travers une double règle s'imposant à tous les bailleurs sociaux et aux

²⁰ L'étude de la LEC a fait l'objet d'une procédure accélérée. L'échec de la commission mixte paritaire a conduit l'Assemblée nationale à adopter la loi sans tenir compte de l'avis du Sénat.

²¹ La loi reste toutefois toujours aussi floue sur la dimension ethno-raciale de la mixité. Cette absence de clarification est susceptible de favoriser le maintien de pratiques discriminatoires dans les attributions, dont il a été montré qu'elles se fondaient en partie sur des catégorisations ethniques (Sala Pala, 2013).

réservataires²² de logements sociaux (communes, Action Logement, représentants de l'État, etc.). Elle consiste, sur le territoire intercommunal, à réaliser 25% des attributions à destination des ménages du premier quartile en dehors des QPV et à effectuer, au maximum, 50% des attributions destinées à cette même catégorie de ménages dans les QPV. Pour le dire autrement, il s'agit de déségréger les quartiers défavorisés en redistribuant les populations les plus pauvres par le biais, non plus uniquement de la production de logements sociaux, mais également de leur attribution.

Parallèlement, la loi consacre l'échelon intercommunal comme « chef de file » de la compétence habitat en étendant son domaine d'intervention, notamment en matière d'attributions. Les arguments en faveur de l'intercommunalité restent les mêmes depuis le début des années 2000, à savoir qu'elle constitue « la bonne échelle » (Exposé des motifs – Loi n°86-2017) pour traiter des questions de solidarité et de rééquilibrage territorial. Toutefois, ces arguments ont pris du poids dans un contexte de forte valorisation de l'échelle intercommunale par les gouvernements successifs depuis le début des années 2010. Ainsi, les EPCI disposant de QPV au sein de leur périmètre se voient dotés de trois instruments. La conférence intercommunale du logement (CIL) y est rendue obligatoire. Coprésidée par le Préfet, elle définit les orientations en matière d'attribution qui sont consignées dans une convention intercommunale d'attributions (CIA). Ce deuxième instrument précise les objectifs locaux de mixité sociale, les critères de priorité des attributions, les moyens d'y parvenir, ainsi que les outils d'évaluation et de suivi. Les EPCI doivent, par ailleurs, se doter d'un Plan Partenarial de Gestion de la Demande (PPGD) qui indique les orientations en matière d'information du demandeur et de gestion partagée de la demande de logement social entre l'ensemble des réservataires. Ces trois instruments ne sont pas en soi nouveaux, mais ils sont rendus obligatoires dans les EPCI disposant d'une obligation en matière de mixité sociale. Enfin, la loi aborde également la question controversée de la « préférence communale »²³. Son article 70 stipule ainsi : « La préférence communale comme seul motif de non attribution d'un logement social est interdite ». Si cette disposition encadre davantage les pratiques d'attribution, elle laisse encore des marges de manœuvres aux acteurs locaux – bailleurs, représentants des communes – pour mobiliser la résidence dans une commune comme critère d'attribution.

1.3. Imposer la règle sans capacité à suivre et à évaluer

La loi Égalité et Citoyenneté peut indéniablement être considérée comme une rupture dans les politiques nationales du logement. Les nouvelles règles relatives aux attributions de logements sociaux constituent des changements majeurs susceptibles de déstabiliser les routines d'action des acteurs locaux. Ces derniers ont d'ailleurs vivement critiqué la réforme. Dès le départ, les tensions entre l'État – suspecté par une partie des maires de déployer depuis le début des années 2010 un agenda territorial plus favorable aux métropoles qu'aux territoires de taille inférieure – et les acteurs communaux pèsent lourdement sur l'élaboration de la loi, puis rapidement sur sa mise en œuvre.

²² L'État, les collectivités territoriales et Action logement sont qualifiés de réservataires dans la mesure où ils disposent d'un contingent de logements réservés pour lesquels ils peuvent proposer des candidatures, la décision d'attribution revenant à la commission d'attribution des logements. L'importance de ce contingent varie en fonction de la hauteur des financements accordés en faveur du logement social.

²³ Au départ, cette pratique correspondait au fait d'écarter des candidatures ne respectant pas un critère de résidence sur le territoire de la commune. Invalidée par le juge administratif à la fin des années 1990, cette pratique s'est toutefois maintenue au travers de la priorisation de résidents communaux dans les processus d'attribution (Desage, 2016 ; Girard, 2017).

Parallèlement, après l'élection d'Emmanuel Macron en 2017, les relations entre l'État et les bailleurs se tendent, d'abord avec l'annonce de la baisse des différents régimes d'aides au logement qui doit être compensée par une diminution équivalente des loyers pour assurer la neutralité financière vis-à-vis des occupants, puis avec l'élaboration de la loi ELAN (2018) qui oblige les plus petits bailleurs à se regrouper pour dépasser la barre des 12 000 logements. Ce contexte d'opposition a fragilisé la mise en œuvre de la réforme en faisant apparaître deux des principales faiblesses du dispositif : l'absence de moyen de sanction offert aux structures intercommunales, la difficulté des services déconcentrés de l'État à suivre les processus d'élaboration et de mise en œuvre des Conventions intercommunales d'attribution (CIA).

Nos enquêtes montrent que les intercommunalités ont élaboré des CIA respectant les principaux objectifs de la loi Égalité et Citoyenneté, notamment celui d'assurer que 25% des attributions hors QPV se fassent à destination des demandeurs du premier quartile. Toutefois, l'application de ces conventions se confronte dans les faits à différents problèmes. Premièrement, à la différence de l'article 55 de la loi SRU, les dispositifs associés à la loi Égalité et Citoyenneté sont faiblement contraignants. S'il est prévu que l'État exerce un contrôle, aucun système de sanction n'a été créé pour permettre aux intercommunalités de veiller au respect des objectifs de la CIA par les bailleurs et les communes²⁴ :

« Si on ne respecte pas les objectifs de la CIA que se passera-t-il ? Les bailleurs seront convoqués. Il y aura peut-être un chantage aux agréments mais il n'y a pas de système de pénalité » (ESH1, Grenoble, 2019).

Cette absence de dispositif contraignant s'explique par l'hésitation du législateur, pris entre la volonté de renforcer l'échelon intercommunal, gage selon lui d'une gestion plus rationnelle des attributions de logements sociaux, et la nécessité de ne pas s'aliéner les communes et les bailleurs. Ainsi, pour rendre la loi acceptable, certains éléments pourtant centraux de la réforme – comme la mise en place de systèmes de cotation²⁵, qui sera rendue obligatoire seulement en septembre 2021 – ne sont pas introduits immédiatement. Dans le même sens, la désignation de la présidence des Commissions d'attributions de logement (CAL) parmi les représentants des structures intercommunales, qui aurait permis à ces structures de renforcer leur influence sur les processus d'attribution, est finalement supprimée par la loi ELAN de 2018. Dès lors, l'État local, pour impulser la mise en œuvre de la réforme, utilise d'autres moyens de contraintes, par exemple en faisant pression sur les acteurs locaux au moment de la signature des conventions de projets financées par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), pour lesquelles la CIA est une

²⁴ La LEC prévoit bien que « [l]orsque l'objectif d'attribution fixé pour chaque bailleur n'est pas atteint, le représentant de l'Etat dans le département procède à l'attribution aux publics concernés d'un nombre de logements équivalent au nombre de logements restant à attribuer sur les différents contingents » (Art. L441-1), mais les acteurs locaux ne semblent pour l'instant pas s'être saisis de cette disposition. Cette situation n'est d'ailleurs pas isolée puisque d'autres possibilités ouvertes par la LEC – comme par exemple la mise en place d'une politique des loyers – n'ont pour l'instant donné lieu à aucune action concrète dans les intercommunalités étudiées.

²⁵ Selon le décret du 17/12/2019 mettant en application l'article 111 de la loi ELAN, le système de cotation forme une aide à la décision « tant pour la désignation des candidatures examinées en commission d'attribution que pour l'attribution des logements sociaux ». Pour tenir compte du contexte local, les critères de cotation sont laissés à la discrétion de chaque bailleur social et collectivité. Cependant, les critères de cotation doivent mettre en œuvre les priorités définies à l'article L.441-1 du CCH et être compatibles avec les orientations adoptées par la conférence intercommunale du logement.

pièce obligatoire. Dans les six terrains d'enquête, cette stratégie a été utilisée à deux reprises : à Dunkerque et à Bordeaux.

La faiblesse des moyens de sanction (nationaux ou locaux) se double aussi d'une difficulté des services déconcentrés de l'État à assurer le suivi de la réforme. Depuis le milieu des années 2000, ces derniers ont fait l'objet de multiples réorganisations initiées par la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE), à partir de 2007, qui ont affaibli dans certains secteurs leurs capacités d'intervention et de contrainte (Le Lidec, 2007 ; Epstein, 2013 ; Martinais, 2018). Ainsi, dans le domaine du logement, et plus particulièrement dans celui des attributions, le suivi des politiques locales apparaît particulièrement fragmenté puisqu'il implique aussi bien les préfetures que les *Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations* (DDCSPP) et les Directions départementales des territoires (DDT), auxquelles il convient d'ajouter certaines agences comme l'ANRU, impliquée au titre de la rénovation urbaine. Ainsi, à Mulhouse, dans un contexte de conflits entre communes, les acteurs intercommunaux peinent à identifier la position de l'État :

« Les communes n'étaient pas d'accord sur les objectifs de la CIA. Il a fallu beaucoup de réunions, beaucoup de présentations pour que cela soit accepté. Notre VP [...] est allé en comité d'impulsion en essayant de convaincre les maires, en leur disant que c'était la loi, qu'ils n'avaient pas le choix. Ce qui a fait basculer les maires, c'est l'échelonnement [dans le temps]. Ça a été un moyen de faire passer la pilule. [...] L'État n'était pas favorable à cette mesure, mais ils ont compris. Aujourd'hui, on a encore des problèmes avec l'ANRU. Lundi, j'étais en réunion et on m'a annoncé que l'ANRU voulait déclarer notre CIA illégale. J'ai eu une autre réunion l'après-midi avec la DDT qui m'a dit que ça ne serait pas le cas. Que le Préfet nous soutenait sur ce point » (Technicien.ne, Pôle urbanisme, Mulhouse Alsace Agglomération, 2019)

Bien qu'assez générale, cette faiblesse de l'État local varie suivant les territoires. Les représentants locaux de l'État disposent de perceptions divergentes de la réforme et du rôle qu'ils doivent jouer. Leur capacité d'action – dépendante des rapports institués localement entre acteurs – est également très variable, ce qui les conduit à des modes d'action différenciés d'un territoire à l'autre. Ainsi, à Grenoble et à Dunkerque, l'État local apparaît particulièrement soucieux du respect des objectifs de la loi Égalité et Citoyenneté. Par exemple, à Dunkerque, il n'a donné qu'un agrément provisoire à la CIA, en raison du refus de l'EPCI de territorialiser les objectifs d'attributions commune par commune. L'État local a par ailleurs tenu à être présent en commission d'attribution des logements pour casser les logiques ségrégatives existantes dans certains territoires :

« On repère les mauvais binômes, c'est-à-dire un bailleur qui ne loge pas, dans une commune qui ne loge pas. Et on débarque. [Rires]. La dernière fois ça m'a fait rire, c'est le Préfet délégué pour l'Égalité des Chances qui y est allé, c'est un homme un peu... un peu maladroit, un peu rustique, ah il a... je pense qu'il a dû semer les frondes !! [Rires] J'ai dit à un bailleur qui ne logeait pas, en lui tapant amicalement sur l'épaule : 'on va vous pourrir vos CAL' [Rires] » (Directeur.rice Habitat, DDTM, Dunkerque, 2019)

A l'inverse, à Saint-Etienne et Meaux, l'État local apparaît beaucoup plus enclin à accompagner les stratégies des acteurs locaux visant à adapter les objectifs de la réforme aux spécificités du territoire. Enfin, à Mulhouse et dans une moindre mesure à Bordeaux, dans des contextes plus conflictuels, l'État local joue un rôle secondaire, de « gardien » de la réforme, en limitant son contrôle au respect

des principaux objectifs de la loi, face à des acteurs qui sont réticents par rapport à leur mise en œuvre :

« L'État local est absent. Il aurait pu participer aux CAL, mais n'est jamais venu. L'État regarde avant tout les objectifs à atteindre pour les contingents, surtout le DALO et le PALPD. Or, il s'avère que Mulhouse Habitat a toujours dépassé ses objectifs, notamment pour le DALO. Donc, l'État laisse faire pour le reste »
(Adjoint.e au maire, Mulhouse, 2019)

Les moyens à disposition de l'État local sont, du point de vue des acteurs interrogés, trop limités pour permettre le suivi de la réforme et sa mise en œuvre. A Meaux, c'est son incapacité à produire son porter à connaissance qui bloque l'élaboration du PPGD. A Grenoble et à Bordeaux, en raison d'effectifs limités, il laisse les intercommunalités animer les dispositifs et les scènes d'acteurs liés à l'application de la loi Égalité et Citoyenneté.

« On n'a pas les mêmes moyens qu'à la Métropole. Et ça, c'est très compliqué à faire comprendre, pour suivre le rythme qui peut être imposé. [...] On a quand même beaucoup de mal à produire des choses qui sont à la hauteur [de celles réalisées par la Métropole de Grenoble]. » (DDCS38, Grenoble, 2019)

De même, l'État local est dépourvu de certaines ressources stratégiques lui permettant de piloter la réforme. Par exemple, les données sont largement manquantes pour caractériser l'état initial de l'occupation du parc social et aider les intercommunalités à territorialiser leurs objectifs. Cela renforce une tendance à l'application minimale de la réforme et une difficulté des acteurs locaux à se saisir des objectifs de la loi. Cette dimension est apparue particulièrement nettement à Meaux où l'intercommunalité dispose de moyens techniques limités :

« Les services de l'État ne font pas non plus le nécessaire pour avoir une vraie capacité d'observation d'évolution de nos objectifs [...]. L'État fait un peu les choses à l'envers : ils imposent un truc dans les textes de loi sachant que les outils techniques pour les mettre en œuvre n'existent pas [...]. On considère que c'est à l'État de mettre en place les outils pour permettre aux collectivités de pouvoir observer ce que l'État souhaite qu'on observe »
(Technicien.ne, Intercommunalité, Meaux, 2019)

Ainsi, les difficultés de mise en œuvre de la réforme sont nombreuses. Longtemps resté relativement à l'écart des régulations nationales, l'enjeu de la mixité sociale par les attributions de logements sociaux peine à être porté localement. Dans un contexte d'affaiblissement de sa capacité d'intervention et en l'absence de système de sanctions claires, l'État local a adopté des postures très différentes selon les territoires d'enquête, oscillant entre accompagnement et reprise en main²⁶ (Bourgeois, 1996 ; Sala Pala, 2013). Ces difficultés d'application de la réforme sont redoublées par l'opposition d'une partie des acteurs locaux – bailleurs et communes – à la réforme et à sa mise en œuvre par les structures intercommunales.

2. Contester la réforme pour maintenir le statu quo

²⁶ Ce constat s'oppose à celui posé par Pierre-Edouard Weill dans son analyse de la mise en œuvre du DALO. Les représentants de l'État local, fortement mobilisés, dominaient les échanges avec les élus locaux en raison de leur alliance avec les associations de défense des mal-logés et de leurs compétences juridiques, qui semblaient peser plus fortement que la connaissance du terrain des acteurs politico-administratifs locaux (Weill, 2015).

Si la mise en œuvre de la réforme est confrontée à la difficulté de l'État de renforcer les régulations dans le domaine des attributions de logements sociaux, elle se heurte également à des dynamiques plus spécifiquement locales. La forte opposition des bailleurs et des communes, couplée à la faiblesse de certaines structures intercommunales, explique très largement les difficultés de la mise en œuvre (2.1). Ces acteurs se sont mobilisés pour limiter les effets de la réforme (2.2.) et ainsi maintenir les systèmes d'attributions antérieurs, notamment marqués par les logiques de préférence communale et de mixité par le haut (2.3.)

2.1. Entre bailleurs et communes, une diversité de registres d'opposition à la réforme

La montée en puissance des intercommunalités dans le champ des attributions de logements sociaux fait face à des oppositions, plus ou moins larvées, de la part des communes et des organismes de logements sociaux. Si ces acteurs apparaissent unis face à la réforme, les raisons de leur réticence et la nature de leur opposition sont en partie différentes.

Au niveau des communes, les oppositions se trouvent tant du côté des élus locaux que des techniciens des services municipaux et sont fondées sur plusieurs critiques. La première porte sur l'affaiblissement de la proximité et de la qualité de la relation aux usagers que permettait une gestion des attributions à l'échelle communale. Dans cette perspective, les élus mobilisent le registre de la relation aux électeurs tandis que les acteurs techniques, notamment ceux qui appartiennent au secteur du travail social, affirment qu'ils sont les plus à même de représenter les intérêts des demandeurs grâce à leur connaissance fine de ces populations. Les acteurs techniques indiquent également que la réforme entre en contradiction avec le souhait des ménages les plus défavorisés d'obtenir un logement dans les QPV – quartiers populaires, souvent proches des centres-villes et disposant d'équipements répondant à leurs attentes²⁷. Ces critiques sont transversales à l'ensemble des six cas d'étude. En outre, elles ressortent des propos d'acteurs provenant de communes aux profils variés : villes-centres d'agglomération (Dunkerque, Meaux, Saint-Etienne), communes périphériques marquées par une part importante de logements sociaux (Grande-Synthe, Kingersheim) ou encore communes anciennement rurales au parc social plus limité (Saint-Médard-en-Jalles, Varredes, Nanteuil-les-Meaux, Bray-Dunes, Habsheim). Les communes les plus dotées en logement social et en ménages modestes restent quant à elles celles dont les acteurs sont les plus favorables à la réforme (Grenoble, Mulhouse, Echirolles, Lormont, La Ricamarie).

Deux autres critiques se font jour mais ne concernent qu'une partie des communes enquêtées. La première est portée par les acteurs des communes les moins urbaines faiblement dotées en logement social. Elle s'articule autour de l'argument du décalage entre les besoins des ménages modestes et les équipements sociaux et infrastructures de transport dont disposent certaines communes éloignées des centres d'agglomération. Pour ces acteurs, accueillir des ménages modestes et très modestes dans le parc social de leur commune reviendrait à fragiliser leurs trajectoires sociales, tout en mettant en difficulté les municipalités pour répondre à leurs besoins (quatre des six communes périphériques enquêtées). La deuxième critique est tenue par les acteurs politico-administratifs des communes urbaines, selon lesquels le seuil d'attributions à des ménages du premier quartile hors-QPV pourrait venir fragiliser des quartiers socialement tangents, qui

²⁷ Cette critique fait plus largement écho aux difficultés récurrentes des politiques de mixité sociale à prendre en compte les attentes des habitants, ainsi que les ressources d'ancrage local dont ils disposent (Fol et al., 2014).

connaissent des difficultés sans pour autant être intégrés à la géographie prioritaire de la Politique de la ville. Ces acteurs pointent le risque d'une redistribution des populations les plus défavorisées dans les limites de la ville-centre, qui serait susceptible de reproduire, par le jeu des attributions, des concentrations de pauvreté dans d'autres quartiers que les QPV (deux des six communes centres).

Les organismes de logement social adressent des critiques parfois convergentes à celles des communes à l'encontre de la réforme. Ils y ajoutent trois arguments. Le premier tient à la complexité de la réforme qui induit un accroissement des charges de travail, dans un contexte de fragilisation économique liée aux ponctions opérées par l'État. De nombreux enquêtés ont fait mention de la complexité des outils de gestion et du renforcement du contrôle du travail des agents d'attributions que nécessite la mise en œuvre de la réforme (20 OLS sur 20 rencontrés). Le deuxième argument tient au fait que cette réforme préfigure, selon eux, d'autres changements d'ampleur dans les processus d'attributions, tels que l'instauration de la cotation de la demande et de l'offre, qui viendraient réduire les marges de manœuvre des agents en automatisant, à l'image de ce qui existe déjà depuis quelques décennies aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les attributions (16 OLS sur 20). Le troisième argument ne concerne que certains organismes inscrits dans des territoires à marchés détendus (Dunkerque, Mulhouse et Saint-Etienne). Ces derniers considèrent que la réforme est déconnectée des spécificités des marchés locaux de l'habitat. Dans ces territoires, la concentration de la pauvreté n'est qu'un problème parmi d'autres, à côté de la hausse de la vacance résidentielle, de la baisse de la demande et de la paupérisation grandissante des locataires de leur parc ; toutes choses qui fragilisent économiquement leur fonctionnement et pour lesquelles la loi Égalité et Citoyenneté semble muette (8 OLS sur les 8 rencontrés dans les territoires à marchés détendus). Dans un registre anti-technocratique et anti-centralisateur, ils dénoncent donc une réforme qui aurait été pensée depuis Paris, sans prendre en considération la diversité des situations territoriales.

L'arrière-plan de ces différentes critiques est finalement l'idée que bailleurs sociaux et communes sont les acteurs locaux réellement confrontés aux risques associés à la gestion locative, et donc les plus légitimes à décider des attributions : « La Métro n'a pas à gérer ensuite les conséquences de certaines attributions en termes de gestion locative. Ce sont les maires et les bailleurs qui sont en première ligne » (Directeur.rice de la clientèle, Organisme de logement social, Grenoble, 2019).

2.2. Des stratégies de neutralisation de la montée en puissance des intercommunalités

Ces oppositions se traduisent par la mise en place de stratégies de limitation voire de neutralisation des objectifs et des instruments de la réforme. Il convient de souligner, avant toute chose, que sur quatre des six terrains étudiés, les enquêtés ont évoqué une mise en œuvre de la réforme dans un cadre partenarial apaisé. Les communes, les OLS et les intercommunalités ont mis en avant l'absence de conflits, voire le caractère consensuel de l'élaboration des CIA. Dans deux cas, la mise en place de la réforme s'est toutefois révélée ouvertement conflictuelle, à Mulhouse et Grenoble, et ce pour des raisons différentes. A Mulhouse, les conflits autour de la réforme dépassent la stricte question des attributions et portent sur la gouvernance d'une agglomération socialement très hétérogène, dans laquelle les communes périphériques ont pris le pouvoir intercommunal à la ville-

centre en 2017. Dans ce territoire, la réforme vient accentuer les difficultés locales à construire des solidarités fiscales, sociales et techniques entre communes. A Grenoble, les conflits autour de la mise en place de la réforme ne relèvent pas des relations entre les communes et l'intercommunalité mais de tensions générées entre l'intercommunalité et d'autres acteurs moins dotés en ingénierie ou en désaccord avec les orientations prises par la métropole, qui s'avèrent parfois plus volontaristes que la loi. En effet, l'intercommunalité grenobloise dispose d'une technostucture très puissante face à laquelle certains acteurs locaux semblent dépassés, ne parvenant pas à suivre le rythme des réunions ou à se hisser au niveau de technicité exigé par les dispositifs construits localement. Ces tensions ont abouti au retrait de l'État puis d'Action Logement d'un dispositif partenarial de gestion des attributions de logements très sociaux (PLAi), au motif que les dispositifs intercommunaux étaient trop technocratiques et complexes, réduisant l'autonomie des autres acteurs. Ces défections ont ainsi réduit le champ d'influence de l'intercommunalité dans un domaine pourtant central pour le rééquilibrage social du territoire.

Pour autant, l'absence de conflits ouverts sur la plupart des terrains étudiés dans la mise en œuvre de la réforme n'empêche pas l'existence de stratégies de neutralisation de ses effets. Ces stratégies sont portées par les communes et les bailleurs sociaux. Du côté des premières, la présence des élus communaux dans les instances de pilotage de la réforme conduit à limiter le pouvoir des intercommunalités dans la définition des orientations des CIA, mais aussi à délégitimer leur rôle dans un champ considéré comme relevant de la relation aux usagers/électeurs. Ainsi à Mulhouse, l'un des deux maires responsables de la réforme – qui par ailleurs en est chargé de l'élaboration du Plan Local de l'Habitat – est ouvertement opposé à l'arrivée de populations précarisées en provenance de Mulhouse dans sa commune, dont il s'est fait le défenseur de l'« esprit villageois ». Dès lors, le portage politique intercommunal de la réforme reste faible. Hormis à Grenoble où l'intercommunalité occupe historiquement un rôle plus important dans le domaine de l'habitat, la question des attributions, ou plus spécifiquement de la déconcentration de la pauvreté, n'a pas été constituée en problème politique local susceptible d'occuper une place importante sur l'agenda intercommunal. Dans plusieurs cas, la réforme ne fait pas débat (Saint-Etienne, Dunkerque, Meaux), et n'ouvre pas de fenêtre d'opportunité pour discuter du juste partage de la pauvreté et de sa reprise en main par des instances intercommunales. Cette situation s'explique bien entendu par la crainte des acteurs communaux de perdre le contrôle des attributions en cas de politisation de cet enjeu. Elle trouve également ses racines dans le profil des acteurs politiques qui portent la réforme, et notamment des vice-présidents en charge du logement et de l'habitat dans chacune des intercommunalités. Si les configurations varient suivant les cas – élue disposant d'un faible leadership à Grenoble, maires opposés au développement du logement social dans leur commune à Mulhouse, élus réticents au rééquilibrage territorial des attributions à Dunkerque, élu considérant la réforme comme non adaptée aux enjeux du territoire à Saint-Etienne ou, enfin, élu ne souhaitant pas être porteur de la réforme à Bordeaux –, aucun de ces acteurs n'apparaît en position favorable pour se saisir de la réforme et politiser les questions qu'elle traite :

« Le problème c'est que... depuis une bonne dizaine d'années, il n'y a plus de pilote dans l'avion. Alors moi je ne mets pas du tout en cause les techniciens, je les aime bien, ils sont plutôt très rigoureux, précis, plutôt transparents. Mais il y n'a aucun portage politique. Aujourd'hui je dirais même que... ce n'est pas du portage politique qu'il y a, c'est du déportage politique. » (Directeur.rice Habitat, DDTM, Dunkerque, 2019)

La mise en œuvre de la réforme se heurte par ailleurs, sur quatre des six terrains, à la faiblesse des technostuctures intercommunales. Cette situation s'explique aussi bien par l'absence de portage politique de la question des attributions, qui ne favorise pas le renforcement des compétences techniques des intercommunalités, que par les ressources limitées de certaines d'entre elles. Dans les structures intercommunales les plus petites (Meaux) ou se situant dans les territoires les plus pauvres (Dunkerque, Mulhouse, Saint-Etienne), les services intercommunaux de l'habitat ne sont pas toujours en mesure de gérer une réforme qui revêt un haut niveau de technicité et implique un investissement soutenu pour produire les documents stratégiques et conduire l'animation régulière du vaste réseau d'acteurs intervenant dans le domaine des attributions. Ainsi, à Mulhouse, la restructuration des services intercommunaux a considérablement affaibli le service habitat qui ne comprend, en 2019, plus que 13 agents disposant chacun de missions bien définies (rénovation urbaine, habitat indigne, aide aux propriétaires privés, accueil des gens du voyage, etc.). Les technicien.nes se retrouvent pour l'instant esseulé.es pour porter le dossier de la CIA qu'ils ou elles voient comme une surcharge de travail :

« [On] ne sait pas comment [on] vais pouvoir gérer toutes ces missions. Pour l'instant, [on] prend les dossiers les uns après les autres. Là, on est sur le PLH et le NPNRU, mais ensuite, [on va] devoir mettre en œuvre la CIA... Je suis très perplexe. [On] doit installer la commission de coordination, mais pour l'instant, [on] n'a pas avancé. [On a] pas eu le temps » (Tebncien.ne, Pôle urbanisme, Mulhouse Alsace Agglomération, 2019)

Toutefois, dans les autres territoires où les structures intercommunales sont mieux dotées en ressources techniques, la mise en œuvre a également pu générer des tensions, comme on l'a vu dans le cas de Grenoble où les autres acteurs dénoncent la complexification des procédures et dispositifs comme relevant d'une dérive technocratique.

De leur côté, les organismes de logement social ont cherché à influencer les orientations des documents stratégiques. Ils se mobilisent soit pour obtenir des adaptations aux contextes territoriaux (Saint-Etienne, Mulhouse), soit pour assurer une application minimale de la loi dans l'attente de données d'observation territoriale complémentaires permettant de caractériser finement l'occupation sociale des résidences et des quartiers afin de déterminer ensuite des critères de territorialisation de la mixité sociale (Dunkerque, Meaux). A cet égard, l'absence d'instruments de mesure par les autres acteurs constitue une ressource pour les OLS qui disposent d'outils de connaissance fins de la demande et du peuplement des logements sociaux, qu'ils se refusent parfois, comme à Mulhouse, à partager. Dans le cas de l'intercommunalité dunkerquoise, les OLS se mobilisent en faveur d'une définition locale de la mixité sociale à partir d'une méthodologie commune construite par leur association régionale. Cette stratégie leur permet de peser sur la définition de la mixité sociale et des critères de peuplement des résidences. Dans le cas stéphanois, les bailleurs profitent de l'affaiblissement général des bureaucraties locales en matière d'habitat (réduction d'effectif au sein du service habitat de la ville-centre, renforcement du service intercommunal qui reste faible compte tenu des nouvelles compétences) pour se placer au centre du dispositif partenarial de construction de la CIA. Comme dans le cas dunkerquois, leur association régionale, appuyée sur leurs fédérations nationales, joue un rôle décisif dans cette prise de pouvoir :

« Je ne veux pas dire qu'on a tenu le crayon mais en tout cas, pour la rédaction des conventions intercommunales d'attribution, [...] on a signé dans le cadre des CIA tout ce qui a pu faire l'objet de petites adaptations,

d'ouvertures qui aillent effectivement dans le sens d'un peu plus de souplesse donnée aux bailleurs en termes d'attributions. On est arrivé à ouvrir ces portes-là. », (Interbailleurs, Saint-Etienne, 2018)

Ainsi, les bailleurs profitent de la déstabilisation du système d'acteurs par la réforme pour préserver leur autonomie, voire accroître leur influence dans la gestion des attributions de logements sociaux.

2.3. Un maintien des routines d'attribution

L'opposition à la réforme des acteurs locaux en première ligne dans la gestion des attributions conduit, bien souvent, au maintien des fonctionnements antérieurs. Ainsi, les attributions restent très majoritairement perçues comme une question sur laquelle les communes sont plus légitimes que les EPCI à intervenir, malgré la consécration de l'intercommunalité comme « chef de file » de la compétence logement. De nombreux enquêtés, appartenant tant aux bureaucraties communales et intercommunales qu'aux organismes de logements sociaux, décrivent une répartition des compétences inchangée.

« L'interco pour le moment sa politique c'est vraiment de garder la compétence aux communes, elle nous donne les grandes lignes directrices avec la CLA, tout ça, et ce qui avait été dit c'est que si les communes jouaient correctement le jeu, la CUD ne reprendrait pas la compétence. [...] D'ailleurs on n'a pas vu tant de changement, depuis qu'ils ont pris la compétence du logement, je trouve qu'on n'a pas eu de changement dans nos méthodes de travail, en tout cas sur Saint Pol on n'en a pas vu, après je ne sais pas si sur les autres communes... » (Directeur.rice service logement CCAS, commune, Dunkerque, 2019)

Cette absence de prise de compétence au concret permet le maintien de la logique de préférence communale dans les attributions. La perpétuation de cette pratique s'explique par deux facteurs principaux. D'un côté, l'opposition des bailleurs et des communes à la réforme a consolidé leurs relations, qui se manifestent souvent par des échanges informels, avant les CAL, permettant à chacun d'affiner sa compréhension des logiques de l'autre. Les communes restent d'ailleurs en position de force pour imposer leurs priorités, en raison des compétences stratégiques qu'elles exercent dans les domaines de l'autorisation des droits des sols et de la garantie des emprunts, qui intéressent tout particulièrement les bailleurs. De l'autre côté, la plupart des communes enquêtées restent des guichets enregistreurs de la demande, par l'intermédiaire soit du CCAS, soit de leur service Habitat. Elles disposent donc souvent d'une connaissance fine de la demande s'exprimant sur leur territoire. Dès lors, elles se sont construites une place stratégique dans le système d'attribution.

Cette place centrale de la commune demeure même lorsque les acteurs municipaux ne jouent plus de rôle dans l'enregistrement et l'accompagnement de la demande, comme c'est le cas à Saint-Etienne Métropole ou à Bordeaux Métropole. Cette permanence de l'« ordre communal » semble d'ailleurs avoir été entérinée par le législateur lui-même puisque comme on l'a vu, depuis la loi ELAN de 2018, le président de l'EPCI, qui reste membre de droit des CAL, a perdu sa voix prépondérante en cas d'égalité au profit du maire, ce qui révèle toute l'ambiguïté du statut de « chef de file » de la compétence habitat attribué aux structures intercommunales. En outre, seules quelques intercommunalités, comme celle de Grenoble, utilisent leurs droits de réservation dans les programmes neufs. Les autres préfèrent en général les déléguer aux communes.

Enfin, les enquêtes locales montrent que le maintien des routines antérieures ne favorise pas l'intégration, dans les pratiques des bailleurs, des nouveaux critères d'attributions selon les quartiles de revenus. Cette situation concerne 15 OLS sur 20. Bien souvent, les critères sont uniquement évalués *a posteriori*, lorsque les attributions ont été effectuées. Deux explications sont avancées : d'une part, l'absence de module dans le Système National de l'Enregistrement (SNE) permettant de suivre les demandeurs selon leur appartenance à des quartiles de revenus et, d'autre part, l'absence de sanction de la part de l'État ou des acteurs intercommunaux.

Ainsi, deux ans après son vote, la mise en œuvre locale de la réforme fait face à une opposition marquée des deux acteurs précédemment au centre des processus d'attribution des logements sociaux : les communes et les organismes de logements sociaux. Sans se traduire systématiquement par des conflits ouverts, cette opposition donne lieu à la mise en place de stratégies de contournement de la réforme visant à préserver leur autonomie et à maintenir un système d'action antérieur plus favorable à leurs intérêts.

3. Des transformations discrètes : les effets collatéraux de la réforme

L'analyse de la mise en œuvre de la réforme de la loi Égalité et Citoyenneté dans les intercommunalités débouche sur un constat inévitable : celui du maintien des rapports de force caractéristiques du système d'attribution antérieur. Toutefois, les enquêtes locales rendent également compte de changements plus discrets dans les rapports entre acteurs et dans leurs représentations des problèmes. La mise en œuvre de la réforme a en effet produit des recompositions dans les rapports entre acteurs et échelles qui apparaissent favorables aux intercommunalités. L'absence de mobilisation politique autour des objectifs de la loi Égalité et Citoyenneté s'est accompagnée d'un renforcement de l'influence de la sphère technique intercommunale qui se traduit par une mise œuvre – certes légaliste et limitée – de la réforme. Cette mise en œuvre technique, plus ou moins volontariste, s'appuie sur des ressources développées dans le cadre d'autres politiques publiques comme celles de la rénovation urbaine ou de la production de logements sociaux. (3.1.). Par ailleurs, même si la réforme n'a pas permis d'engager de grands débats publics locaux sur les enjeux liés à la concentration spatiale de la pauvreté, elle a eu pour effet de socialiser un certain nombre d'acteurs politiques et techniques au diagnostic de la paupérisation croissante des QPV et aux dispositifs et instruments susceptibles d'être élaborés pour favoriser le rééquilibrage territorial (3.2.).

3.1. Des intercommunalités qui pèsent techniquement

Dans un contexte de faible politisation des enjeux de déségrégation à l'échelle intercommunale et d'oppositions des acteurs gestionnaires de l'attribution, la mise en œuvre de la réforme est d'abord conduite par les techniciens des intercommunalités.

« Entre le changement de présidence et de vice-présidence, il n'y a pas eu de moment où les uns ou les autres nous ont dit qu'il fallait se saisir de ce sujet. [...] Il semble assez rare que ce soit les élus qui prennent l'étendard et disent 'allez on y va'. C'est un mode de fonctionnement : les services prennent la main. » (Intercommunalité, Bordeaux, 2019)

Dès lors, la réforme est mise en œuvre de manière légaliste et minimale. Formellement, les objectifs prescrits par le législateur sont majoritairement en place. Toutes les intercommunalités enquêtées se sont dotées d'une CIL et d'une CIA qui intègre les règles relatives aux quartiles, avec des adaptations acceptées par l'État local dans certains cas (Meaux et Saint-Etienne). La formalisation des objectifs de la CIA reste certes très générique et dépourvue de dispositifs de contrainte, notamment sur les volets concernant la gestion inter-bailleur des relogements, la transparence des critères et l'information des demandeurs ou la qualification de l'offre, mais sur les six terrains d'études, les mesures de la loi Égalité et Citoyenneté sont globalement présentes (fig. 2).

Figure 2 : L'application des principales mesures du volet logement de la loi Égalité et Citoyenneté sur les six terrains d'étude en septembre 2019

Mesures de la Loi Égalité et Citoyenneté	Bordeaux	Dunkerque	Grenoble	Meaux	Mulhouse	Saint-Etienne
Mise en place d'une CIL	X	X	X	X (se réunit très peu)	X (se réunit très peu)	X
Elaboration d'une CIA	X	X	X	X	X	X
Elaboration d'un PPGD	X	X	X	non	non	X
Mention de l'objectif de 25% du 1er quartile hors QPV	X	X	adaptation plus contraignante	adaptation moins contraignante	X	adaptation moins contraignante
Mention de l'objectif de 50% des trois derniers quartiers dans les QPV	X	X	adaptation plus contraignante	X	X	X
Mention de l'objectif de 25% des réservations aux ménages DALO	X	X	X	X	X	X
Mention de dispositif de gestion inter-bailleur des relogements	X	X	X	X	X	X
Mention d'un objectif de transparence des critères de priorité	X	X	X	X	X	X
Mise en place d'un dispositif de qualification de l'offre	X	en cours	X	non	non	en cours

Si les intercommunalités ne se sont pas pleinement saisies du rôle de chef de file des attributions, leurs techniciens se sont placés dans un rôle de coordination permettant cette mise en œuvre formelle de la réforme²⁸ :

« Je ne pense pas pour le moment qu'il y ait de vraie appropriation par la CUD du rôle de chef des attributions sur le territoire. On est plus dans un rôle de conseil, d'expertise, plutôt que dans un rôle décisionnel. »
(Directeur.ice de la gestion locative, Organisme de logement social, Dunkerque, 2018)

Souvent pour pallier la faiblesse du portage politique des réformes, les techniciens intercommunaux ont adopté une posture de coordination souple, leur permettant de ménager les communes et les bailleurs, tout en assurant l'intégration des principaux objectifs de la loi. Cette logique doit être replacée dans un cadre temporel. La réforme n'est encore que dans la première phase de mise en œuvre et les acteurs intercommunaux semblent privilégier une approche consensuelle permettant de limiter les oppositions, tout en construisant des dispositifs susceptibles d'avoir des effets à moyens termes. D'autres travaux ont d'ailleurs montré que le renforcement des espaces intercommunaux s'opérait souvent en dehors des moments de réformes, lorsque « la vigilance défensive des maires se relâche » (Desage et Guéranger, 2011 : 98). Dans le domaine du logement, les réformes antérieures continuent à produire des effets d'institutionnalisation, permettant de renforcer les intercommunalités. Sur les volets « production » et « rénovation urbaine et politique de la ville », les intercommunalités étudiées sont, au moment de l'enquête, chefs de file depuis cinq à dix ans. Or, certaines d'entre elles ont réussi à se positionner au centre du jeu local dans l'encadrement de la production de logements sociaux (Bordeaux, Dunkerque et Grenoble) et à renforcer leur influence dans la gouvernance des projets de rénovation urbaine (Dunkerque et

²⁸ Ce positionnement des technocrates intercommunales n'est pas sans rappeler celui adopté au moment de la prise de compétence « habitat » et de la délégation des aides à la pierre, compétences encadrant la production de logements sociaux. Les travaux ayant documenté cette prise de compétence (Desage, 2012 ; Cordier, 2011) soulignent le rôle central des techniciens intercommunaux dans l'acceptation par les élus des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU des quotas de logements sociaux. A plusieurs reprises, les enquêtes font mention de ce travail de conviction en utilisant des expressions, déjà mises en avant par ces précédentes recherches (Desage, 2012), telles que « prendre son bâton de pèlerin » pour permettre l'adoption des instruments de la réforme.

Meaux). Par exemple, à Dunkerque, le relogement des ménages vivant dans les immeubles à démolir est désormais géré par un service intercommunal à la place des communes et des bailleurs sociaux (enquête auprès des ménages, recueil des souhaits de relogements) grâce au transfert de personnels municipaux effectuant cette activité au cours du premier programme de rénovation urbaine. Cette nouvelle compétence lui permet donc d'intervenir directement dans le processus d'attribution et de renforcer son influence au sein des CAL.

Même dans les intercommunalités les moins dotées en ressources techniques (expertise, personnel, etc.), les services intercommunaux sont aussi plus puissants que ceux des communes, qui ont parfois tout simplement été supprimés. A ce titre, ils bénéficient d'une meilleure connaissance de la réforme leur permettant de renforcer leur influence par rapport aux agents administratifs communaux, qui peinent à s'approprier ses enjeux. Dans cinq des six intercommunalités étudiées, les communes les plus petites disposent encore d'une connaissance limitée de la réforme et apparaissent en retrait des dispositifs de pilotage tels que les CIL. Dans ce contexte, certaines intercommunalités se placent au service des communes pour les aider à se saisir des enjeux de la réforme. Ainsi, à Grenoble, l'intégration du service communal du logement de la Ville de Grenoble dans le service habitat intercommunal permet de mettre à disposition de l'ensemble des communes des travailleurs sociaux dont le rôle est d'orienter et d'informer les demandeurs. Ce rôle d'agence de moyens permet à la structure intercommunale de se positionner davantage au centre du système local d'acteurs. La complexité de la réforme et l'asymétrie d'information et de connaissance qu'elle crée offrent donc une opportunité aux intercommunalités, dont certaines se sont saisies pour renforcer leur influence vis-à-vis des communes et se rendre incontournables dans le champ des attributions.

3.2. Des effets d'apprentissage : une acculturation aux enjeux de rééquilibrage territorial

La mise en œuvre de la réforme de la loi Égalité et Citoyenneté n'a pas conduit, à ce stade, à un changement de pratiques dans les attributions. Les bailleurs et les communes restent toujours très autonomes dans la gestion des attributions et ce malgré les nouvelles contraintes énoncées par les CIA et les CIL. Les représentants d'une partie de ces communes sont par ailleurs toujours opposés non plus tant à la construction de logements sociaux, mais plus fréquemment, à l'arrivée de certaines catégories de ménages sur leur territoire. Pourtant, à côté de cette opposition, la réforme a aussi permis de changer certaines représentations sur les déséquilibres sociaux au sein des agglomérations et sur le rôle des attributions dans leur correction.

En effet, sur les six terrains d'études, la question des déséquilibres de l'occupation sociale du parc transparaît dans les discours des acteurs communaux et intercommunaux comme du côté des bailleurs sociaux. Les représentations de ces déséquilibres sont plus précises dans les intercommunalités s'étant dotées, dans le cadre de l'élaboration de leur CIA, d'un diagnostic appuyé par des travaux de bureaux d'études ou d'agences d'urbanisme locales. Dans les cas de Bordeaux, Grenoble, Dunkerque, Mulhouse et Saint-Etienne, les études préalables ont fourni des données pour qualifier le fonctionnement et l'occupation du parc social de manière territorialisée (qualification de l'offre de logements sociaux selon leur typologie, leurs niveaux de loyers, les dynamiques des attributions, la qualification de la demande, les types de ménages locataires). Dans ces territoires, les entretiens révèlent l'émergence de représentations communes sur les secteurs

qualifiés de « problématiques » et « à enjeux ». Par exemple, dans le cas de l'agglomération dunkerquoise, l'ensemble des acteurs interrogés ont évoqué un double déséquilibre territorial : entre l'ouest industriel et modeste et l'est balnéaire et aisé, d'un côté, et entre les communes urbaines et périurbaines, de l'autre. Dans l'agglomération bordelaise, les acteurs décrivent des divisions socio-spatiales entre la rive droite, concentrant un parc social peu cher et paupérisé, un ensemble de communes proches du peuplement moyen du parc social au centre de l'agglomération et des communes plus aisées de l'Ouest de l'agglomération. A Saint-Etienne, le clivage repris par les acteurs est décrit entre la ville-centre et les communes urbaines de fond de vallée au parc social paupérisé et peu cher, d'un côté, et les communes de la plaine du Forez, des coteaux du Gier et des Monts du Pilat, de l'autre. A Grenoble, la distinction entre les catégories « QPV » et « hors QPV » est reprise tout en se doublant d'un déséquilibre entre les communes urbaines du cœur de l'agglomération et les communes de coteaux.

Même là où la mise en œuvre de la réforme a été conflictuelle, les processus d'élaboration de la CIA ont fait évoluer les représentations des acteurs locaux. Ainsi, à Mulhouse, la phase d'études préalables a donné lieu à une meilleure compréhension des dynamiques socio-spatiales de l'agglomération et à une prise de conscience, chez certains élus et techniciens, de l'aggravation des difficultés rencontrées par les QPV de la ville-centre :

« Les études préalables nous ont alertés sur la paupérisation des QPV. C'est normal que les QPV soient plus pauvres que le reste du territoire, mais ce que les études montraient, c'est que malgré la rénovation urbaine, les écarts continuent d'augmenter. Et cette augmentation passe en partie par les attributions, puisqu'on attribue plus de logements en QPV aux personnes les plus pauvres. [...] On ne dit pas qu'on va régler le problème de la pauvreté dans les QPV, mais on dit qu'on va essayer par les attributions de le réduire, ce qui est déjà pas mal. Presque tout le monde était d'accord avec ça ». (Adjoint.e au maire de Mulhouse, Vice-président.e de l'Agglomération, 2018)

Le recours à des acteurs extérieurs – en l'occurrence, dans le cas de Mulhouse, un cabinet conseil d'envergure nationale – a joué un rôle essentiel dans l'acculturation de certains acteurs locaux, et plus particulièrement d'un nombre restreint de maires des communes périphériques, aux enjeux de la réforme et aux problèmes engendrés par la concentration de la pauvreté dans les centres urbains.

La mise en œuvre de la loi Égalité et Citoyenneté a également renforcé, dans plusieurs des intercommunalités étudiées, la mobilisation de certains bailleurs sociaux, qui étaient jusqu'alors peu investis dans la gestion des enjeux de mixité sociale et de rééquilibrage territorial. En effet, dans la plupart des territoires, le système des bailleurs était souvent organisé autour d'une division poussée du travail dans laquelle quelques bailleurs étaient fortement présents dans les QPV et très impliqués dans la gestion de la mixité sociale (accueil des populations les plus précaires, implication dans les opérations de démolition et de relogement menées dans le cadre de l'ANRU, etc.), tandis que d'autres, davantage spécialisés dans l'accueil de ménages plus favorisés dans des secteurs attractifs, semblaient en marge des réflexions portant sur le rééquilibrage territorial. En mettant l'accent sur les attributions de logements aux ménages précarisés en dehors des QPV et en établissant parfois des objectifs chiffrés pour chaque opérateur, la mise en œuvre de la loi Égalité et Citoyenneté a eu pour effet de mobiliser l'ensemble des bailleurs sociaux présents sur les territoires et de les impliquer davantage dans les partenariats et les discussions relatives au partage de la pauvreté.

Ainsi, sans remettre en cause le constat de la difficile mise en œuvre locale de la réforme, des dynamiques de changement sont perceptibles dans le jeu d'acteurs local. Les changements produits ne sont pas ceux qui avaient été initialement prévus par le législateur mais peuvent être considérés comme des effets collatéraux susceptibles de produire une évolution incrémentale des systèmes d'acteurs locaux dans le champ des attributions de logements sociaux.

Conclusion

L'analyse de la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux dans six intercommunalités françaises débouche sur un constat mitigé. L'application de la loi Égalité et Citoyenneté a donné lieu à des conflits parfois ouverts, mais le plus souvent larvés, où les acteurs locaux initialement en charge des attributions s'organisent pour contester le bien-fondé de la réforme et en neutraliser les effets. Ces acteurs – bailleurs et communes – mobilisent des registres d'opposition variés. Ils considèrent souvent que les problèmes ciblés par le législateur ne sont pas ceux qui sont reconnus comme structurants pour leur activité et que la loi Égalité et Citoyenneté est mal ajustée aux réalités de terrain, notamment en ce qui concerne la gestion des parcs de logements sociaux. Dès lors, ils déploient diverses stratégies pour maintenir un *statu quo* favorable à leurs intérêts et plus conformes à l'idée qu'ils se font des enjeux locaux et aux contraintes qu'ils font peser sur leur action. Cette analyse rejoint les conclusions de certains travaux sur les politiques du logement et les tentatives de promotion de la mixité sociale. Elle montre notamment que l'objectif de déségrégation – en dépit d'une formulation plus explicite dans le corpus législatif – semble encore aujourd'hui inatteignable, en raison de configurations locales d'acteurs qui accordent une place centrale aux maires (Desage, 2012 ; 2016). Ces derniers – par leurs contacts informels avec les bailleurs et, dans certains cas, par leur position de vice-présidents en charge du logement et de l'habitat – sont en mesure de défendre leurs intérêts dans les instances intercommunales et de neutraliser une réforme, par ailleurs contestée par les bailleurs et faiblement soutenue par les représentants locaux de l'État.

Pour autant, les difficultés de la mise en œuvre de la loi Égalité et Citoyenneté, dans les deux premières années de son entrée en vigueur, ne doivent pas occulter certains changements en cours. Au-delà de l'atteinte des objectifs de déségrégation énoncés par le législateur, des changements incrémentaux se produisent au sein des systèmes locaux d'acteurs. D'un côté, la réforme semble avoir socialisé un certain nombre d'acteurs à une lecture territoriale de la question sociale, qui prend la forme d'une meilleure compréhension des dynamiques socio-spatiales et du peuplement du parc social à l'échelle de l'agglomération. De l'autre, les bureaucraties intercommunales sont parvenues dans de nombreux territoires à imposer de nouveaux instruments et à y afficher les objectifs de la loi Égalité et Citoyenneté. Grâce à leurs ressources techniques, elles commencent à se placer au centre du jeu d'acteurs sur les attributions de logements sociaux. À l'image de ce qui se passe dans d'autres secteurs de l'action publique locale comme la fiscalité ou l'environnement (Reigner et al., 2010 ; Béal, 2011), les techniciens intercommunaux ont donc su se saisir des dispositifs nationaux pour renforcer leur place au sein des systèmes d'acteurs locaux. Ils jouent bien souvent un rôle socialisateur qui fait d'eux les principaux vecteurs de l'intégration intercommunale (Pinson, 2019).

Tout se passe finalement comme si des changements s'opéraient de manière incrémentale et en dehors des périodes les plus intenses de réforme²⁹.

Au-delà des conclusions portant sur les politiques locales du logement, ce chapitre fournit également des pistes de compréhension plus générales sur les processus de mise en œuvre des politiques publiques et la recomposition de la capacité de pilotage de l'État. Nos enquêtes ont montré que le flou qui entoure le concept de mixité sociale n'était pas l'unique source d'autonomie des acteurs locaux. L'inertie des pratiques, des catégories, des représentations locales doit également beaucoup à des dynamiques proprement locales : faiblesse des moyens de la mise en œuvre (insuffisance des contrôles et des sanctions, insuffisance des moyens humains, multiplicité des échelons, etc.), réticence des acteurs impliqués directement dans la mise en œuvre de la réforme : les représentants des communes et des bailleurs qui se sont constitués en groupes d'alliance partageant des intérêts communs. Toutefois, si le « local » compte, son analyse ne peut-être déconnectée des dynamiques extérieures qui le structurent. En effet, la mobilisation des acteurs locaux et leur capacité à neutraliser la réforme doivent être replacées dans un contexte plus global (hésitations du législateur, fronde des maires ruraux vis-à-vis de l'agenda « métropolitain » du gouvernement, opposition des bailleurs aux réformes nationales depuis l'élection d'Emmanuel Macron, etc.), soulignant à quel point il est nécessaire de combiner dans l'analyse de la mise en œuvre des facteurs institutionnels et nationaux, à des facteurs plus locaux. Plus généralement, cette difficulté à faire appliquer localement une réforme pensée nationalement amène à questionner l'évolution de la capacité de l'État à piloter le changement dans les sociétés contemporaines (King et Le Galès, 2017). S'il apparaît évident que les réformes des politiques du logement visant la déségrégation des quartiers les plus défavorisés constituent un cas d'école de *policy failure* aussi bien en France (Epstein, 2013, Desage, 2016) qu'ailleurs (Darthick, 1972), la mise en œuvre contrariée de la loi Égalité et Citoyenneté s'explique aussi par des processus récents qui ont affaibli l'État dans sa capacité à mettre en œuvre des réformes. La décennie 2010 a en effet été marquée par différents processus – affaiblissement de l'État local, élargissement à marche forcée des intercommunalités, durcissement des relations entre l'État et les élus locaux, différenciation (socio-économique) accrue des territoires depuis la crise financière de 2008, etc. – qui ont lourdement pesé sur la mise en œuvre de la réforme des attributions et qui semblent limiter les capacités de l'État à imposer des régulations plus fortes dans certains domaines d'action.

²⁹ Ce constat rejoint celui qu'établissait Philippe Zittoun dans son analyse des politiques nationales du logement : « les changements de la politique publique du logement interviennent davantage au cours de périodes où n'existe pas de projet de réforme qu'à des moments particuliers où des acteurs se mobilisent pour demander un changement radical » (Zittoun, 2000 : 124).

Chapitre 3. Sous la mixité sociale, la classe, la race et la résidence. La longue vie des catégorisations officielles dans les politiques locales d'attribution des logements sociaux

Marine Bourgeois et Valérie Sala Pala

Avec la contribution de Vincent Béal, Rémi Dormois, Yoan Miot et Gilles Pinson

La mixité sociale s'est installée comme objectif des politiques urbaines depuis maintenant une trentaine d'années. C'est en effet au tournant des années 1990 qu'elle est érigée en enjeu prioritaire des politiques du logement. Dès les années 1970, la paupérisation des locataires du parc locatif social, la dégradation et la stigmatisation croissante des grands ensembles provoquent des difficultés nouvelles. D'abord symboles du référentiel modernisateur des Trente Glorieuses, les quartiers d'habitat social sont progressivement construits comme des problèmes à résoudre. Un recadrage de la question du logement social, en termes de capacité d'accueil des quartiers, de cohabitation des groupes sociaux et de répartition spatiale des populations, est alors réalisé. L'enjeu de la maîtrise des « équilibres de peuplement » dans les quartiers HLM émerge et se cristallise. L'action sur le peuplement – entendue comme l'action visant à modifier ou maintenir la composition, sur un territoire donné, d'une population définie selon certaines caractéristiques (sociales, ethniques, religieuses, sexuelles ou autres) réelles ou supposées (Desage, Morel Journel et Sala Pala, 2014 : 17) – est privilégiée. A travers l'invocation de la « mixité sociale », c'est une politique visant à mélanger les groupes sociaux dans certains espaces qui est défendue.

Mais cette mixité – parfois évoquée à travers les termes de « diversité », d'« équilibre » ou de « brassage » – n'est pas définie par le législateur, autrement que négativement comme l'envers de la ségrégation spatiale et du « ghetto ». A la lecture des textes juridiques, trois éléments de sa définition restent flous : quels groupes sociaux s'agit-il de mélanger, à quelle échelle et dans quelles proportions ? En l'absence de clarifications, la mixité s'est donc institutionnalisée comme une « norme faible » (Tissot, 2005) cristallisant des significations plurielles parmi les acteurs de l'habitat (Kirszbaum, 2007 ; Bacqué et Fol, 2008) et faisant l'objet de nombreuses variations locales (Kirszbaum, 1999). Les acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques d'attribution l'opérationnalisent à partir de catégories indigènes officielles qui distinguent des demandeurs désirables et moins désirables, en fonction de critères divers (classe, race³⁰, résidence, etc.). Ces mécanismes de retraductions locales aboutissent à l'élaboration de stratégies de peuplement et à la production institutionnelle de discriminations (Sala Pala, 2013). L'invocation du principe de mixité sociale permet ainsi de soutenir la construction d'un ordre social et spatial inégalitaire.

La promulgation de la loi Égalité et citoyenneté (LEC) le 27 janvier 2017 semble susceptible, sur le papier, de changer cet état de fait. En effet, si cette loi reconduit le principe de mixité sociale, elle

³⁰ Nous nous situons dans une approche constructiviste de la race : elle renvoie à une construction sociale, au produit de rapports sociaux, et non à une réalité biologique.

s'inscrit en rupture avec les lois antérieures en clarifiant la définition et en cherchant à renforcer l'échelon intercommunal dans la régulation du peuplement. Cette loi trouve sa genèse dans les attentats de janvier 2015 contre Charlie Hebdo et l'Hyper Cacher de Vincennes. Dans son discours du 20 janvier 2015, le premier ministre Manuel Valls établit un lien explicite entre ces attentats et la ségrégation socio-spatiale. Evoquant un « *apartheid territorial, social et ethnique* », il en appelle à la mise en place de « *politiques de peuplement pour lutter contre la ghettoïsation et la ségrégation* »³¹. Traduction des mesures adoptées par le comité interministériel « Égalité et citoyenneté : la République en actes » institué le 6 mars 2015, la loi Égalité et Citoyenneté poursuit officiellement trois objectifs : encourager la citoyenneté et l'émancipation des jeunes, favoriser la mixité sociale dans l'habitat et renforcer l'égalité réelle.

Du volet logement de la loi Égalité et Citoyenneté ressortent deux mesures emblématiques. La première vise à renforcer l'accès des ménages les plus pauvres aux logements sociaux situés en dehors des quartiers les plus pauvres : au moins 25% des attributions de logements sociaux localisés hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV³²) doivent cibler les demandeurs relevant du premier quartile de revenus. La deuxième mesure vise à déspecialiser les quartiers pauvres en effectuant au moins 50% des attributions dans ces quartiers au bénéfice des ménages des trois quartiles de revenus supérieurs³³ (article 70 de la loi Égalité et Citoyenneté³⁴). Ainsi, la loi Égalité et Citoyenneté introduit une rupture par rapport aux dispositifs précédents en définissant clairement les groupes sociaux qu'il s'agit de brasser selon un critère unique de revenus, fondé sur l'indicateur des quartiles. Ces groupes sociaux définis par leurs niveaux de revenus doivent être mélangés à l'échelle du « grand » quartier, la référence pour définir ceux-ci étant la distinction entre les QPV et les autres quartiers. L'échelle intercommunale est également saillante car c'est à ce niveau que la déspecialisation des quartiers doit être régulée via plusieurs dispositifs et instruments articulés³⁵. Si la proportion de chaque groupe nécessaire à la mixité sociale d'un quartier n'est pas précisée par le législateur, celui-ci pose en revanche des objectifs en termes de flux d'attributions : des proportions minimales d'attributions sont ainsi définies afin de garantir l'accès des demandeurs du premier quartile aux quartiers hors QPV, tout en maintenant la présence des autres demandeurs dans les QPV.

³¹ « Manuel Valls évoque 'un apartheid territorial, social, ethnique' en France », *Le Monde*, 20/01/2015 ; « Manuel Valls veut imposer la mixité sociale », *Le Figaro*, 24/01/2015 ; « Politique du peuplement : ce que prépare Manuel Valls », *Le Figaro*, 24/01/2015.

³² Depuis la réforme de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville de 2015, les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou QPV ont remplacé les zones urbaines sensibles (ZUS).

³³ Un arrêté du ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales fixe annuellement les seuils de ressources des demandeurs de logement social du premier quartile.

³⁴ Ces deux mesures s'imposent à tout EPCI (établissement public de coopération intercommunale) tenu d'élaborer un plan local de l'habitat, ou qui exerce la compétence habitat et compte au moins un QPV sur son territoire. Tous les acteurs du logement social (bailleurs sociaux, Etat, communes, EPCI et Action Logement) ont l'obligation de les appliquer.

³⁵ Le législateur prévoit trois instruments principaux pour mettre en œuvre localement la LEC : des conférences intercommunales du logement (CIL), des conventions intercommunales d'attribution (CIA) et des plans partenariaux de gestion de la demande (PPGD). Co-présidée par le préfet et le président de l'EPCI, la CIL définit les principaux objectifs en matière d'attributions et de mutations dans le parc social. La CIA traduit les orientations de la CIL en répartissant les attributions à réaliser entre les bailleurs sociaux. Elle précise pour chaque organisme un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attributions. Enfin, le PPGD prévoit les conditions locales d'enregistrement de la demande, la répartition territoriale des guichets d'enregistrement, la configuration du service d'information et d'accueil du demandeur, ainsi que le délai maximal dans le quel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu.

Par la clarification qu'elle opère du principe de mixité sociale, la loi Égalité et Citoyenneté conduit-elle à une remise en cause des catégorisations officieuses antérieurement mobilisées par les acteurs locaux du logement social ? Observe-t-on un alignement de ces catégories locales sur les nouvelles catégories sociales et spatiales promues par la loi Égalité et Citoyenneté ? Assiste-t-on à un effacement des catégories officieuses, à un maintien ou à des formes d'hybridation avec les catégories officielles de la politique nationale ? Quelles sont les conséquences de ces hypothétiques changements en termes d'accès au logement, de non-discrimination et de lutte contre la ségrégation ? Autrement dit, quelle est la capacité de cette réforme à transformer les stratifications socio-résidentielles ?

Pour répondre à ces questions, nous centrons notre analyse sur les processus de catégorisation sociale et spatiale à l'œuvre dans les politiques locales du logement social, en accordant une attention particulière à l'imbrication des modes de classification et de hiérarchisation des individus et des espaces, en fonction de différents critères comme la classe, la race ou le lieu de résidence (Kirschenman et Neckerman, 1991). La notion de catégorisation renvoie ici à un processus de marquage permettant aux acteurs et aux institutions de définir des caractères communs entre individus ou espaces en vue d'opérer des regroupements. En ce sens, toute politique de peuplement engage des processus de catégorisation des populations et des espaces (Desage, Morel Journel, Sala Pala, 2014). Nous nous intéressons à la fois aux catégories formelles, inscrites dans la loi, les documents locaux, les procédures et les instruments, ainsi qu'aux catégories informelles, mobilisées de façon plus officieuse par les acteurs locaux des politiques du logement social (catégories de la pratique). Les configurations locales du logement social intègrent différents types d'institutions – bailleurs sociaux, communes, intercommunalités, État local, Action Logement – et en leur sein des acteurs aux profils variés – cadres, cadres intermédiaires, *street-level bureaucrats*, élus et techniciens. Il s'agit donc d'analyser la manière dont ils catégorisent les publics et les espaces lorsqu'ils sont confrontés à des enjeux d'attribution et de peuplement.

Nous appréhendons les catégorisations sociales et spatiales comme des construits sociaux et politiques ayant un sens pour les acteurs, orientant leurs actions et sous-tendant des mécanismes de stratification sociale (Safi, 2013 ; Massey, 2007). Les catégorisations s'inscrivent dans des rapports de pouvoir préexistants autant qu'elles contribuent à les façonner et à les actualiser. Elles participent à la construction et la hiérarchisation des groupes sociaux selon différents critères, et par là à la production d'un ordre social et spatial inégalitaire. Travaillé par des processus structurants de différenciation entre des « beaux quartiers » de logements sociaux et des « quartiers sensibles », le logement social renvoie à des enjeux de position sociale, d'affirmation de statuts sociaux et de rôle à tenir (Weber, 1994) : accéder à un logement, c'est accéder à des conditions de vie matérielles (le logement lui-même mais aussi les services publics, les commerces, les espaces publics et infrastructures de transport accessibles dans son environnement), à un lieu de résidence (la rue, le quartier, la commune), à des réseaux de sociabilités et à des valeurs symboliques associées à ces espaces et aux groupes sociaux qui y marquent leur présence. L'étude des processus de catégorisation à l'œuvre dans les politiques locales d'attribution est donc utile pour saisir les articulations entre ordre social et ordre spatial, ainsi que leurs recompositions. Elle permet de mettre au jour des phénomènes de stigmatisation ou de déstigmatisation de certains espaces et groupes sociaux, d'attirer l'attention sur les luttes de position, sur les stratégies résidentielles d'évitement ou de distinction des individus (Elias et Scotson, 1965).

Le chapitre se structure en trois parties. Nous proposons d'abord un état des lieux des recherches sur les traductions locales de la mixité sociale, sur la production des catégories à l'œuvre dans les politiques d'attribution et de peuplement, et à travers elles sur la construction d'un ordre socio-spatial inégalitaire (1). Nous montrons ensuite que la majorité des acteurs locaux du logement social contestent le bien-fondé des catégories de la loi Égalité et Citoyenneté, en particulier celle de quartiles de revenus, et continuent de mobiliser les catégorisations sociales officielles antérieures (2). Parmi elles, les catégorisations liées aux rapports sociaux de race occupent toujours une place saillante (3). Une telle permanence des catégorisations locales informelles, en dépit des changements législatifs, contribue à la reproduction d'un ordre social et spatial inégalitaire : les ménages restent hiérarchisés en fonction de critères de désirabilité, qui structurent leur accès au parc locatif social et qui participent de la stratification résidentielle au sein même de ce parc.

1. Mixité sociale et catégorisations sociales et spatiales dans les politiques d'attribution et de peuplement : un état des lieux

Si la mixité sociale fait l'objet d'une large adhésion de la part des décideurs politiques, elle cristallise en revanche les critiques des chercheurs en sciences sociales. Les recherches existantes mettent d'abord en évidence les limites des présupposés mêmes du principe de mixité sociale en montrant que le brassage des populations ne présage en rien de la nature des liens entretenus entre les habitants (Kirszbaum, 2008 ; Epstein, 2013). La présence de groupes sociaux différents en un même lieu n'entraîne pas mécaniquement de proximité sociale (Chamboredon et Lemaire, 1970). Aucune recherche n'est ainsi parvenue à démontrer les effets socialisateurs de l'arrivée de populations plus fortunées dans les quartiers populaires. Les travaux sur les processus de gentrification décrivent plutôt des stratégies de mise à distance (contournement de la carte scolaire par exemple) et de contrôle des comportements des pauvres par les « gentrificateurs » (Smith, 1996 ; Tissot, 2011). L'influence du quartier sur l'insertion des habitants est également très controversée (Wilson, 1989). Aussi, les effets bénéfiques de la mixité sociale sur l'insertion des individus sont loin d'être démontrés, tandis que l'affirmation d'un idéal de mixité conduit à une invisibilisation de certaines dimensions des quartiers populaires, comme les ressources de l'ancrage local, et à une absence de prise en compte des souhaits et des situations de leurs habitants (Fol, Miot et Vignal, 2014 ; Bacqué et Charmes, 2016 ; Charmes, 2009 ; Genestier, 2010). Parce qu'elle met l'accent sur la dispersion des pauvres plutôt que sur l'élimination de la pauvreté et la lutte contre les rapports sociaux de domination, la mixité est analysée comme un processus de spatialisation de la question sociale particulièrement problématique (Tissot, 2007).

Son institutionnalisation favorise, en outre, des mécanismes qui reproduisent les rapports sociaux de classe et de race. L'approche génétique de la mixité sociale comme principe d'action publique souligne les liens entre la cristallisation de la catégorie et l'importation de certaines classifications et techniques coloniales de gestion spatiale des populations, en particulier la référence pratique à des « seuils » quantitatifs à ne pas dépasser dans la présence de certains groupes sociaux à l'intérieur d'espaces assignés (De Barros, 2005 ; David, 2014). La notion de « seuil de tolérance » apparaît dans les politiques du logement françaises dès les années 1950-1970. Issue de théories américaines (Duncan et Duncan, 1957), elle accrédite l'idée qu'au-delà d'un certain seuil de présence de groupes

minorisés sur un quartier ou une résidence, le développement de l'intolérance ou du racisme à l'égard de ces groupes est naturel (De Rudder, 1990). Pour certains chercheurs, l'apparition du thème de la mixité sur l'agenda politique ne serait qu'un renouvellement des cadres de référence du « seuil de tolérance » (Belmessous, 2013). La mixité est ainsi invoquée au détriment de l'égalité de traitement pour écarter des candidatures jugées indésirables et « en trop grand nombre ». Elle est reliée à la lutte contre le supposé communautarisme qui menacerait l'ordre républicain (Epstein, 2013). En ce sens, certains usages locaux de la catégorie de mixité renvoient à une euphémisation voire une occultation des rapports sociaux de pouvoir (Poupeau et Tissot, 2005). Ils s'articulent à des représentations homogénéisantes et négatives de certains groupes sociaux – en particulier, les pauvres, les immigrés, les racisés – et de certains espaces associés à ces groupes – les grands ensembles, les cités HLM, les QPV – construits comme irréductiblement différents, déviants voire menaçants et justifiant des dispositifs et politiques spécifiques.

En l'absence de définition législative, la mixité sociale fait l'objet de nombreuses traductions et retraductions locales. Elle est appréciée à partir d'une multitude de critères qui dépendent des préférences, intérêts et contraintes des différentes catégories d'acteurs locaux du logement social (Bourgeois 1996). Les recherches menées sur les stratégies d'attribution et de peuplement des bailleurs sociaux et des communes mettent au jour la construction locale de processus officiels d'écroulement (Lipsky, 1980) qui conduisent à écarter certains groupes sociaux ou à les concentrer dans les segments les moins attractifs du parc (Tanter et Toubon, 1999 ; Geld, 2001 ; Tissot, 2005 ; Kirszbaum, 1999, 2009, 2013). Elles révèlent un double paradoxe : d'une part, l'injonction à la mixité sociale est utilisée pour attirer des salariés au détriment des ménages pauvres ou précaires, au nom d'une logique de « mixité par le haut » ; d'autre part, elle cristallise des pratiques fondées sur le critère ethnoracial dans un contexte républicain dans lequel les politiques du logement sont pourtant officiellement aveugles à ce type de distinctions. Des études statistiques réalisées à partir de l'enquête logement de l'INSEE confirment ces résultats : les ménages les plus modestes et/ou de nationalité non européenne ont un délai d'attente plus important que les autres catégories de demandeurs à l'entrée du parc locatif social (Bonnal, Boumahdi et Favard, 2012, 2013 ; Lab'Urba, 2015). Pour les bailleurs sociaux, propriétaires et gestionnaires des logements sociaux, l'objectif des attributions est de placer le « bon » candidat au « bon » endroit, afin de limiter les troubles de voisinage et de faciliter les processus de commercialisation (Sala Pala 2013). De leur côté, les collectivités locales réservent des logements aux publics qu'elles jugent prioritaires, en mobilisant divers critères tels que les difficultés d'accès au logement évaluées sur une base socio-économique, le lien avec la commune – le fait d'y résider, d'y avoir déjà résidé ou d'y travailler – ce que les auteurs désignent par l'expression de « préférence communale » – ou le nombre d'enfants (Masclat, 2005 ; Desage, 2012, 2016). Action Logement propose ses services aux seuls salariés des entreprises assujetties à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et privilégie, toutes choses égales par ailleurs, des salariés issus des entreprises qui cotisent le plus (Bourgeois, 2019a). À la rationalité gestionnaire du bailleur correspond donc la rationalité économique d'Action Logement. L'État local, enfin, est chargé d'assurer la bonne prise en compte des objectifs de solidarité nationale. Ses services sont impliqués avant tout sur l'enjeu de l'accès au logement des publics définis comme prioritaires (mal logés, personnes défavorisées, requérants DALO), et tendent à reléguer la question du peuplement au second plan derrière celle du droit au logement (Weill, 2017).

Les travaux qui se sont intéressés aux pratiques de tri urbain éclairent les modalités concrètes de production des discriminations et des inégalités de traitement (Sala Pala, 2013 ; Bourgeois, 2019a). Prenant appui sur des entretiens et des observations ethnographiques, ils pointent le rôle central joué par les *street-level bureaucrats* dans les processus d'attribution et le filtrage socio-spatial (Lipsky, 1980). Les injonctions contradictoires de mixité sociale et de droit au logement, combinées à l'ambiguïté des catégories législatives, tracent en effet les contours d'importantes zones de discrétion pour les agents HLM. Ce sont en partie eux qui définissent finalement les priorités du logement social. Pour faire face au manque de ressources et à la pression des usagers, ils se livrent à un travail de qualification et d'évaluation des situations, consistant à formuler, à partir d'indices perceptifs (la tenue vestimentaire, le comportement, le patronyme, la couleur de peau), des jugements et des stéréotypes permettant de catégoriser les dossiers. Ils dessinent un continuum de risques, qui rend compte de la désirabilité des ménages. En fonction de ces catégories, les chargés d'attribution développent des stratégies de peuplement visant à « rééquilibrer » l'occupation sociale des résidences : il peut s'agir de ne pas dépasser certains seuils, de préserver ou de sacrifier des adresses, de regrouper ou, au contraire, de disperser des populations. Pour la majorité des agents, la maîtrise du peuplement représente un impératif professionnel qui rend plus « sélectif ». À l'inverse, « faire du remplissage » consiste à « mettre n'importe qui, n'importe où » : c'est prendre le risque d'accroître les dégradations dans les immeubles, de faire fuir les « bons » locataires et de freiner la commercialisation (Bourgeois, 2019b).

Les catégories ethnoraciales occupent une place saillante dans les représentations qui orientent ces perceptions et pratiques professionnelles. La croyance en une inadaptation culturelle des personnes d'origine étrangère ou perçues comme telles donne lieu, en effet, à des simplifications et des routines qui associent appartenance ethnoraciale, modes de vie et façons d'habiter. Pour les gestionnaires, les minoritaires constituent des groupes à risques dont il faut limiter la présence dans certaines cages d'escalier, immeubles ou groupes résidentiels (Simon, 2003). En contexte d'incertitude, les agents se servent de caractéristiques visibles comme la couleur de peau ou la consonance patronymique pour inférer des caractéristiques non observables mais pertinentes pour eux. Ces raisonnements de type probabiliste amènent à la production de discriminations statistiques. Des chercheurs posent plus largement la question des responsabilités institutionnelles dans la production et la reproduction des discriminations et de la ségrégation. Ils montrent une déconnexion entre racisme et discriminations (Bonilla-Silva, 2013 ; Kinder et Sanders, 1996) : « Les acteurs sociaux n'ont pas besoin d'être racistes pour discriminer » (Sala Pala, 2013 : 180). Si les chercheurs français ont établi une relation claire entre mixité sociale, inégalités et discriminations, d'autres recherches mettent en évidence la persistance des discriminations produites par les institutions dans l'attribution des logements sociaux, malgré la mise en place de politiques d'égalité raciale et un contexte national moins marqué par l'impératif de mixité sociale et l'idéologie républicaine d'universalisme abstrait (Henderson et Karn, 1987).

En définitive, les recherches existantes témoignent de la prégnance des catégorisations officieuses dans les politiques et pratiques d'attribution des logements sociaux pré-loi Égalité et Citoyenneté. Elles montrent que le caractère indéfini de la mixité sociale – posée comme un objectif par le législateur mais sans que celui-ci en dessine des contours et critères explicites – a amené les acteurs locaux des attributions à retraduire localement cette mixité en fonction de leurs intérêts et contraintes d'action. Si les décisions d'attribution sont prises formellement par une commission

d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) siégeant au sein de chaque organisme HLM, des formes plus informelles de sélection des demandes s'opèrent dans l'ombre, en amont de ces réunions, auxquelles participent notamment les agents de proximité des bailleurs sociaux. La question qui se pose alors est de savoir dans quelle mesure les mécanismes de production locale des catégorisations officielles ont été remis en cause par la réforme de la loi Égalité et Citoyenneté.

2. Désirables, indésirables : le maintien des catégories sociales officielles

Sur nos terrains d'enquête, les catégorisations mobilisées par les acteurs et/ou incorporées dans les instruments d'attribution ne correspondent pas ou peu aux catégories sociales promues par la loi Égalité et Citoyenneté, à savoir les catégories de quartiles de revenus. En effet, tout en mettant en œuvre les réformes (souvent *a minima*), les acteurs locaux maintiennent leurs stratégies de peuplement antérieures : ils sélectionnent les dossiers en évaluant la désirabilité sociale des ménages et en procédant à une appréciation fine de l'état du peuplement de chaque résidence. Le quartile, qui est pourtant la principale catégorie au travers de laquelle la mixité sociale est définie par la loi Égalité et Citoyenneté, est peu mobilisé dans les processus concrets d'attribution et sert principalement d'indicateur de suivi de l'activité, *a posteriori*, du travail d'attribution :

« On a une vision qui est quelque peu différente, mais une fois de plus tous nos efforts de commercialisation, notre seul objectif c'est de louer nos logements, et après on consolide les résultats, on voit si on a respecté nos 25% d'attributions en QPV, hors QPV, etc. C'est vraiment pour le moment une analyse que l'on fait mais a posteriori. » (ESH, Saint-Etienne Métropole, 2018)

Si elle oriente peu les pratiques, la référence au quartile est en revanche très présente dans les discours. En entretiens, elle est parfois utilisée pour désigner les familles pauvres, « en difficulté » voire « difficiles », ou « à problèmes ».

« Moi sur l'idée, je n'y suis pas opposé. La question, c'est pourquoi 25% au premier quartile, pourquoi pas 30... Moi, c'est toujours ce système de quotas. Après, politiquement ça a du sens. C'est de se dire ne concentrons pas les familles difficiles dans les quartiers difficiles. » (Ville de Meaux, 2020)

Les acteurs locaux catégorisent les demandeurs de logement et les locataires en les classant de façon plus ou moins explicite et assumée selon des critères de désirabilité. Ceux-ci renvoient à leur capacité à « faire mixité ». Or, comme nous l'avons vu, la loi Égalité et Citoyenneté préconise une mixité à double sens : il s'agit, d'une part, d'ouvrir le patrimoine le plus attractif aux ménages les plus pauvres ; d'autre part, d'amener des publics des trois quartiles de revenus les plus élevés dans les quartiers les plus pauvres. Ce dernier aspect est critiqué par les acteurs de terrain car présenté comme irréalisable, les demandeurs les moins captifs évitant les quartiers les plus pauvres. Mais c'est le premier objectif – la règle des 25% d'attributions hors QPV à des ménages du premier quartile – qui cristallise le plus grand nombre d'inquiétudes et de résistances. Son application se heurte en effet aux traductions locales de la mixité, qui tendent à favoriser la sélection des « bons locataires », c'est-à-dire des ménages les moins pauvres ou les moins à risques – ce que les auteurs appellent la mixité « à sens unique », « par le haut » (Sala Pala 2013) ou « la diversité à rebours » (Kirszbaum, 2009).

La construction de la désirabilité sociale des ménages recouvre plusieurs dimensions. La première renvoie à des critères d'ordre socio-économique. Ainsi, les salariés, les ménages désignés comme stables c'est-à-dire en sécurité d'emploi (CDI), les jeunes couples en début de parcours professionnel jugé ascendant, les étudiants et les retraités sont perçus positivement. En plus d'être la clientèle historique d'Action Logement, les salariés forment le cœur de cible de ces ménages stabilisants recherchés par les bailleurs sociaux, et ce même s'ils apparaissent comme un groupe de plus en plus hétérogène compte tenu du nombre croissant de salariés pauvres et précaires. En somme, plus un ménage s'approche des plafonds de ressources et plus il est perçu comme porteur de mixité sociale.

Le critère de résidence communale constitue un deuxième critère de désirabilité très prégnant sur nos terrains d'enquête. Dans les communes résidentielles accueillant des classes moyennes, la « préférence communale » n'a en effet pas disparu (Desage, 2016 ; Girard, 2017). Sur tous les terrains d'enquête, elle est une dimension toujours cardinale des politiques locales d'attribution. Pour les équipes municipales, le fait de résider sur la commune ou *a minima* d'entretenir un lien avec celle-ci reste un critère de priorité dans la sélection des demandeurs.

« Comment on peut justifier auprès des Bray-Dunois que, eux, n'ont pas de logement mais qu'on va en donner à des personnes à problèmes qui arrivent d'ailleurs ? Non, nous on privilégie les Bray-Dunois et je pense que c'est normal. » (Adjoint.e au logement, Bray-Dunes, Communauté urbaine de Dunkerque, 2019)

Cette saillance persistante de la préférence communale dans les politiques et pratiques d'attribution des communes résidentielles pose question. Ce critère territorial de sélection des demandeurs renvoie indirectement à des critères de classe et de race dès lors que le peuplement de ces communes est déjà sélectif et constitutif d'un entre soi communal (Charmes, 2011, 2019 ; Cartier *et al.*, 2008 ; Girard, 2014). Il conduit structurellement à renforcer les chances relatives d'obtenir un logement social sur la commune de ménages – enfants ou parents des résidents, ménages ayant un emploi sur la commune – déjà relativement privilégiés. Parce qu'elle avantage des demandeurs qui ne sont ni les plus pauvres ni les plus racisés, la préférence communale peut être appréhendée comme une source de discrimination institutionnelle. Des recherches menées dans d'autres pays ont appréhendé ces critères liés à la résidence comme des sources de discriminations depuis des décennies – par exemple dès les années 1960 au Royaume-Uni (Rex et Moore, 1967 ; Henderson et Karn, 1987 ; Ginsburg, 1988, 1992). Le choix de la préférence communale par les maires s'articule d'ailleurs plus largement à leur crainte d'une fragilisation de l'ordre communal par l'arrivée de populations considérées comme indésirables : les relogés ou les pauvres de la ville-centre ou des communes paupérisées. Les élus communaux sont nombreux à redouter les sanctions électorales qui pourraient en découler. Inversement, l'attribution d'un HLM – du moins quand il est situé dans un quartier ou une commune valorisée – reste une ressource pour l'entretien du soutien électoral (Mattina, 2016).

Comment expliquer la persistance de la préférence communale dans les politiques locales d'attribution, alors même que la loi Égalité et Citoyenneté s'est donnée pour objectif de renforcer l'échelle intercommunale dans la lutte contre la ségrégation, d'ouvrir le parc social hors QPV aux ménages les plus pauvres et de lutter contre les discriminations ? Le maintien de la préférence communale est rendu possible par plusieurs mécanismes permettant aux communes de conserver un contrôle politique étroit de leur peuplement. Tout d'abord, les acteurs communaux pèsent sur

les choix effectués en matière de construction des logements sociaux. Ils nouent des relations privilégiées avec certains bailleurs et maintiennent une distance avec les plus spécialisés dans l'accueil des ménages pauvres et/ou racisés des villes-centres – par exemple, les OPH intercommunaux de Mulhouse, Saint-Etienne et Meaux. Les communes cherchent aussi à exercer un contrôle direct sur les attributions. A cette fin, elles veillent à conserver un rôle central dans la gestion des demandes de logement et poussent certains dossiers auprès des organismes HLM, que ce soit lors des commissions d'attribution de logements ou en amont de celles-ci. Leur contrôle s'effectue également de manière plus indirecte dès lors que leurs préférences et intérêts sont intériorisés par les autres catégories d'acteurs. C'est le cas des bailleurs sociaux qui intègrent les attentes communales dans leur propre intérêt. En maintenant ainsi de bonnes relations avec les élus, ils maximisent leurs chances d'obtenir des permis de construire et de développer leur parc dans les communes concernées. De plus, la logique sélective de la préférence communale est en pleine adéquation avec leurs stratégies de ciblage des catégories « désirables ». Communes et bailleurs se trouvent ainsi en situation d'alliance objective (Zittoun, 2003). L'ordre communal est donc préservé sans même que les communes et leurs représentants n'aient besoin de le défendre explicitement. Il persiste d'autant mieux que l'État local peut faire preuve de tolérance à l'égard de ces pratiques. C'est le cas par exemple à Meaux, où la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) va jusqu'à consulter la commune concernée lorsqu'un logement du contingent préfectoral se libère. Pour les livraisons neuves, cette consultation est institutionnalisée à travers l'organisation d'une « *réunion de première attribution* » : il s'agit de « *se mettre ensemble pour réussir la mixité d'emblée* »³⁶.

Les stratégies de mixité par le haut et de préférence communale dessinent en creux des catégories officieuses de ménages moins désirables voire indésirables. Celles-ci renvoient aux ménages considérés comme à risque et faisant déséquilibre de fait : il s'agit des ménages expulsés, des familles monoparentales, des personnes fragiles psychologiquement ou des ménages connus des services sociaux, des ménages dont la présence risquerait d'être mal perçue par les locataires en place ou par de futurs demandeurs. La loi Égalité et Citoyenneté a eu pour conséquence inattendue de faire du premier quartile une nouvelle catégorie de désignation de ces indésirables. Dans un contexte où la demande de logement social est structurellement supérieure à l'offre, et cela même sur les marchés de l'habitat les plus détendus que nous avons observés, la désignation de catégories plus désirables suffit à écarter d'autres types de ménages sans même qu'il soit nécessaire de désigner explicitement ces indésirables : justifier la priorité accordée à certains suffit à évincer (silencieusement) les autres.

Il faut toutefois souligner que ni les stratégies des bailleurs et des communes, ni les postures de l'État local ne sont complètement monolithiques. Les organismes HLM déploient, en effet, des stratégies différenciées selon les choix politiques de leur collectivité de rattachement (commune, département, EPCI), les stratégies de leurs actionnaires, mais aussi leurs contraintes d'action spécifiques, qu'elles soient financières ou liées à la composition, la localisation et l'occupation sociale de leur parc. Ainsi, certains bailleurs sociaux – des OPH municipaux historiques, des ESH implantées dans les villes-centres ou dans les communes urbaines paupérisées – développent des politiques fortes d'accompagnement social et de gestion urbaine de proximité, afin de concilier l'accueil des ménages en difficulté et le maintien d'un fonctionnement social des résidences

³⁶ Entretien avec un agent de la DDCS77, mars 2019.

permettant d'éviter les troubles de voisinage et le développement de la vacance. D'autres organismes déploient des stratégies d'attribution nettement plus verrouillées. Les politiques communales présentent elles aussi des variations importantes. Certaines villes comme Dunkerque développent ainsi des instruments de cotation de la demande dans un objectif affiché de rupture avec les logiques clientélistes et de préférence communale. Mais ce type de stratégie volontariste reste minoritaire. Quant à l'État local, s'il se positionne le plus souvent en appui aux demandes d'adaptation territoriale des règles, il peut lui arriver de mobiliser, dans certains territoires étudiés, ses moyens de contrainte et de sanction. C'est le cas notamment dans le Nord où il ne délivre qu'un agrément temporaire à la CIA – empêchant par-là la signature de la convention ANRU et l'obtention des financements liés – pour imposer le rééquilibrage territorialisé du peuplement.

3. La prégnance des rapports sociaux de race : des catégorisations ethnoraciales ordinaires toujours actives

L'usage du critère ethnoracial est illégal dans le contexte français : le fichage et les discriminations sur critères d'origine ou de nationalité³⁷ sont interdits. Les recherches existantes ont néanmoins montré que les catégorisations ethnoraciales étaient saillantes dans les politiques et pratiques d'attribution et de peuplement des bailleurs sociaux. De ce point de vue, quels sont les changements apportés par la loi Égalité et Citoyenneté ? En dépit des difficultés méthodologiques que pose l'étude des catégorisations ethnoraciales ordinaires³⁸, notre enquête montre que leur présence est toujours importante sur le terrain du logement social, et ce malgré les objectifs de transparence et de lutte contre les discriminations affichés par le législateur.

Certains acteurs locaux continuent, en effet, de définir les concentrations spatiales de ménages désignés selon un critère ethnoracial comme un problème et estiment, en conséquence, que la mixité sociale doit être travaillée de façon à le résoudre. Dans plusieurs entretiens, les enquêtés affirment ne pas mobiliser le critère ethnoracial puisque son usage est illégal, tout en indiquant qu'il s'agit, dans leur expérience, d'une dimension importante du bon fonctionnement social des résidences. Certains d'entre eux regrettent même explicitement qu'il ne puisse pas être pris en compte légalement dans le processus d'attribution. Il n'est pas rare qu'ils y voient une forme d'hypocrisie du législateur, liée à l'idéologie républicaine universaliste dominante :

« R : Quand on dit peuplement, vous parlez essentiellement des revenus ? »

³⁷ En France, l'éligibilité au logement social repose sur deux conditions principales : être de nationalité française ou étrangère avec un titre de séjour d'une durée de validité supérieure à trois mois et ne pas dépasser les plafonds de ressources caractéristiques du logement social.

³⁸ Notre dispositif de recherche a été construit pour analyser la place des catégorisations ethnoraciales dans les politiques, pratiques et représentations des acteurs locaux à partir de ce qu'ils en disent, tout en gardant à l'esprit que l'illégitimité des catégorisations ethnoraciales dans le contexte français a pu faire obstacle à la libre expression des interviewés. Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater que les entretiens dans lesquels les enjeux ethnoraciaux ont été abordés de manière explicite sont ceux effectués avec des enquêtés n'ayant pas de responsabilité directe dans les politiques d'attribution (*street-level bureaucrats*, agents travaillant en centre social, acteurs associatifs, etc.) ou ayant refusé l'enregistrement de l'entretien. On peut faire l'hypothèse qu'ils sont nombreux à avoir contrôlé leurs propos durant les entretiens. Des interviewés nous ont, par ailleurs, fait part de leur propre expérience du décalage entre les non-dits autour des questions ethnoraciales qui dominent dans les instances officielles de production de la politique locale du logement social et l'expression plus directe de ces questions dans des contextes plus informels ou dans les « coulisses » de l'action publique.

Enquêtrice : Je ne sais pas. Vous, vous parlez de quoi ?

R : Ben on n'a pas d'autres critères. C'est compliqué après. Enfin, si, vous avez les revenus, s'ils ont des dettes, les familles monoparentales, des choses comme ça... ça si, on essaie d'équilibrer quand on peut.

E : Et l'origine ?

Ça on ne peut pas le faire, donc on ne le fait pas. C'est un peu l'hypocrisie du système parce qu'en réalité on devrait pouvoir le faire parce qu'on sait tous que c'est compliqué et que si on veut éviter de recréer des ghettos, ça doit rentrer en ligne de compte. Mais aujourd'hui on n'a pas le droit, on n'a pas les outils et on n'a pas la loi donc... On ne le fait pas. Vraiment, pour le coup on ne le fait pas ! [...] C'est strictement interdit. Et en plus on n'aurait pas les outils pour le faire. Parce que... ce n'est pas parce que vous vous appelez machin que vous êtes noir ou que vous vous appelez bidule que vous êtes blanc. Enfin, vous voyez c'est compliqué. On n'a pas les outils et on n'a pas le droit donc ça règle le problème. » (OPH, Communauté d'agglomération du Pays de Meaux, 2018)

Les acteurs rencontrés critiquent la définition que donne la loi Égalité et Citoyenneté de la mixité sociale parce qu'elle tend selon eux à sous-estimer les difficultés inhérentes à la spécialisation ethnoraciale de certains ensembles. Celle-ci se traduirait par un risque de développement de ce qui est désigné comme le « communautarisme » menaçant le « vivre ensemble » et la « République ». Dans cette perspective, les acteurs mulhousiens sont nombreux à pointer les risques de « communautarisation » de quartiers ou d'immeubles de la ville-centre. L'un d'eux exprime ainsi son regret de ne pouvoir intégrer un critère ethnoracial dans les politiques d'attributions et de peuplement :

« Je suis étonné que vous me posiez la question des populations immigrées, car ce n'est pas légal de faire ça. C'est dommage car il y a des risques réels de communautarisation à Mulhouse. Si on pouvait avoir des critères de provenance géographique des populations ce serait bien car ça éviterait d'avoir trop de concentrations. Dans certains quartiers, on a le 'bloc turc', le 'bloc roumain', ou le 'bloc des Balkans'. Ça pose des problèmes en termes de vivre ensemble car dès qu'il y a concentration, il y a contrôle de l'espace public et développement de pratiques qui ne sont pas celles de la République. » (Pôle Urbanisme, Mulhouse Alsace Agglomération, 2018)

Lorsqu'ils sont évoqués en entretiens, les enjeux ethnoraciaux sont abordés soit pour attester du bon respect du principe de non-discrimination, soit pour dire que les rapports sociaux de race constituent une question bien présente dans les résidences ou dans la commune (soit les deux à la fois). Des acteurs HLM, notamment parmi ceux impliqués dans les équipes de proximité, regrettent que la « nationalité » ne soit davantage prise en compte dans l'étude des demandes : « sans ces tableaux, on ne contrôle plus la mixité, ça pose problème »³⁹ ; se contenter d'une approche de « la mixité sociale par les revenus est hyper restrictif »⁴⁰. Les rapports sociaux de race sont ainsi expérimentés par certains acteurs locaux comme un problème dans des situations concrètes d'attribution :

« On remarque là-bas [dans un QPV de Saint-Etienne] qu'on a passé un seuil, il n'y a plus de famille d'origine européenne qui veut y aller. On n'a que des demandes de familles maghrébines qui veulent aller là-bas. Et on a de plus en plus de femmes bien voilées. Ça aussi c'est pareil, ce n'est pas évident à l'attribution,

³⁹ Entretien, OPH, Saint-Etienne Métropole, 2019.

⁴⁰ Entretien, OPH, Saint-Etienne Métropole, 2019.

parce qu'on n'a pas le droit d'être discriminant mais dans le paysage, j'ai envie de dire, avant il n'y en avait pas ou des dames qui avaient juste un petit foulard, et là maintenant elles sont habillées tout en noir, des gants, voire certaines on ne voit que les yeux. Bah ça fait peur. Et du coup en se disant, bah c'est bon le quartier il a trop changé, et du coup les départs les départs les départs, remplacés par ceux qui veulent bien y aller. C'est comme ça qu'effectivement on perd un peu la main sur la mixité. On n'arrive plus à faire machine arrière. On n'arrive pas. » (Bailleur social, Saint-Etienne Métropole, 2019).

Dans ces propos, l'interlocuteur perçoit les demandeurs et locataires en fonction de leur statut de majoritaire ou de minoritaire dans l'ordre ethnoracial. Ce statut est imputé à partir de critères pluriels tels que l'origine géographique (« *familles d'origine européenne* », « *familles maghrébines* »), ou des référents culturels et religieux (« *femmes bien voilées* »). Des faits culturels réels ou ressentis – ici, des changements dans les habitudes vestimentaires des femmes – sont perçus sous un angle négatif comme une menace (« *ça fait peur* »). Dans l'expérience de cet enquête, il est nécessaire de prendre en compte le statut ethnoracial des ménages de façon à favoriser la « *mixité* » et à éviter le dépassement d'un « *seuil* » dans la présence du groupe ethnoracial minorisé désigné comme posant problème. Ici, la « *mixité* » n'est pas évoquée comme une valeur, mais comme un enjeu de gestion du parc social. Cette référence à des concentrations trop élevées de groupes ethnoraciaux minorisés est explicite dans plusieurs entretiens. Elle révèle la présence toujours active de la perception selon laquelle, une fois un certain seuil franchi, les problèmes de bien-vivre et d'attribution se déploient en cercle vicieux. Même si cela ne concerne pas la majorité des entretiens, il n'est en outre pas rare que les interviewés qualifient de problématiques les modes de vie – langue, culture, religion, habitudes éducatives – de certains groupes sociaux ethnoraciaux minorisés.

Alors que la loi interdit de considérer la mixité sous un angle ethnoracial, plusieurs enquêtés estiment ainsi être directement confrontés à des situations concrètes d'attribution dans lesquelles la dimension ethnoraciale des rapports sociaux est saillante. Ils se disent aux prises avec les réactions de clients qui, face à la perception de la présence de personnes racisées dans un immeuble ou un quartier, se plaignent que les « *noms sonnent tous 'étrangers'* »⁴¹. La présence de ménages racisés dans le parc effraierait les locataires « *avec un nom à consonance européenne* »⁴². Des enquêtés disent se sentir tiraillés par des injonctions contradictoires entre, d'un côté, l'obligation de faire des attributions aveugles à l'ethnicité, et de l'autre, l'expérience des difficultés de gestion – réactions négatives des locataires en place, départs du quartier, nombre croissant de refus de propositions d'attribution – suscitées par la spécialisation ethnoraciale du peuplement : « *[Le demandeur] va là-bas, il voit les noms sur les interphones, logique, c'est une personne qui dira d'entrée, non, non, ce n'est pas que je ne veux pas me mélanger, mais je ne veux pas être le seul Européen* »⁴³. Ce seraient donc les ménages et clients issus du groupe ethnoracial majorisé qui « *demande[raient] de la mixité ethnique* »⁴⁴. Les bailleurs sociaux ne feraient que se plier aux demandes de ces ménages constitués en catégorie désirable. Sans en conclure que ces situations et ces perceptions des enjeux aboutissent forcément à des discriminations, on peut ici faire un parallèle avec les mécanismes observés dans d'autres champs sociaux, tels que l'accès à l'emploi (Bataille, 1997) ou l'orientation professionnelle (Lorcerie, 2003) dans lesquels les acteurs

⁴¹ Entretien, ESH, Saint-Etienne Métropole, 2019.

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*

⁴⁴ *Id.*

(employeurs, intermédiaires du marché de l'emploi ou de l'orientation) justifient des traitements discriminatoires par les attentes des « clients » ou usagers.

D'autres catégorisations régulièrement mobilisées peuvent également être lues comme des euphémisations du critère ethnoracial, moins légitime et donc moins dicible. Ainsi, les catégorisations des demandeurs ou des locataires selon leur quartier ou commune de résidence, leur culture ou leur mode de vie sont prégnantes et s'articulent de façon plus ou moins explicite à des stéréotypes ethnoraciaux. Quand les élus de la commune de Saint-Genest Lerpt évoquent les « habitants de Montreynaud » (QPV de Saint-Etienne), quand ceux de Kingersheim parlent des « habitants de Mulhouse » ou quand ceux de Bray-Dunes désignent les « Saint-Polois », ils opèrent des catégorisations territoriales de certains groupes sociaux qui sont clairement porteuses de connotations sociales et ethnoraciales :

« On a eu, il n'y a pas longtemps, en début de mandat, en 2015-2016, une famille saint-poloise qui est venue s'intégrer dans un quartier, disons, on ne peut pas dire quartier à Bray-Dunes parce que c'est tout petit, où il y a du logement social. Au bout de six mois, ils sont repartis. Ils ne sont pas du tout du tout intégrés. C'est une mentalité de clocher ici, de village. Quand on vient de Dunkerque, de Saint-Pol, même si ce ne sont pas des grandes villes, ce ne sont pas du tout les mêmes mentalités. Bray-Dunes et Grand-Fort-Philippe, les deux communes de l'extrémité de la Communauté Urbaine, ont une particularité, ce sont des villages pêcheurs. A partir de là, on a cette mentalité de clochers. On n'est Bray-Dunois que si on est né dans le lit de notre mère. Alors quand on arrive de Saint-Pol, qu'on est voilée, ben, tout ça, on ne peut pas... » (Maire de Bray-Dunes, vice-président de la Communauté urbaine de Dunkerque, 2019)

Ces propos montrent comment la stigmatisation de certains groupes sociaux prend également appui sur des référents territoriaux (le quartier ou la commune de résidence) et culturels (être voilée), qui désignent des groupes perçus comme immigrés ou d'origine étrangère. Certains enquêtés définissent les problèmes de mixité comme découlant de comportements, de modes de vie ou de cultures altérés et construits comme des sources potentielles de tensions voire de violence (« une guerre qui peut aller jusqu'à une guerre violente »⁴⁵).

Une fois observé que les acteurs locaux activent des classifications ethnoraciales ordinaires pour coder les situations d'attribution des logements sociaux, nous pouvons nous demander s'ils mobilisent effectivement ces classifications dans leurs politiques et pratiques d'attribution et de peuplement. Notre protocole d'enquête ne permet pas de répondre de façon complète à cette question et n'a pas été construit pour cela. Quelques-uns des acteurs rencontrés ont cependant évoqué la prise en compte effective de cette dimension dans la sélection des ménages. Ainsi, selon un.e interviewé.e d'une ESH opérant sur l'un des terrains locaux, le critère ethnoracial est mobilisé officieusement dans le rapprochement offre-demande à partir de l'indicateur du patronyme :

« Pour nous le sujet, c'est de ne pas s'exposer réglementairement hein ! On a pris une telle douche avec cette histoire dans la société mère⁴⁶, qu'on a traînée pendant quinze ans, jusqu'à cette condamnation... On en a soupé des trucs où on nous met à l'index alors qu'on pensait bien faire. En termes de surreprésentation d'une... d'un type de population, de ghettoïsation, de spécialisation dont on parlait tout à l'heure. Donc ça... nous on

⁴⁵ Entretien, ESH, Communauté d'agglomération du Pays de Meaux, 2018.

⁴⁶ Il est ici fait référence à la condamnation d'un organisme de logement social pour fichage ethnique et discrimination ethnoraciale dans les années 2010.

est... nous... c'est fini, on est aveugle là-dessus, on est aveugle. [...] On est comme tout le monde, on est complètement aveugle sur certains critères... Parce qu'on a un exemple en interne, dans la maison, où on a pris une condamnation pour... Je ne veux pas dire pour un vrai lapsus mais, quasiment. A la cage d'escalier c'est difficile, malgré tout, parce qu'on s'en rend compte, on fait aussi des bourdes... Néanmoins, il y a parfois une connaissance, entre nous et la Ville, des familles, qui fait qu'on peut a priori en déplacer une d'une cage vers une autre, ou d'un immeuble vers un autre, faire des propositions un peu diversifiées, parce qu'ensemble on n'a pas une connaissance ultra précise, mais en agglomérant la nôtre et la leur, parfois on tombe sur des cas d'espèce où on dit : ouh là, ça ne va pas marcher, amenons cette famille ailleurs. Parce qu'il se peut qu'on ait déjà eu une expulsion, qu'on connaisse la famille pour ses difficultés, donc si on juge que la sociologie déjà implantée dans l'immeuble est lourde, on va essayer de mettre ailleurs ou... parce qu'on sait qu'il y a eu ... des divergences entre certaines familles, ce sont des cas qui arrivent, ils sont rares mais parfois on tombe dessus, et on évite de faire la bourde [...] On n'est pas stupide, les patronymes, on sait encore les reconnaître. Patronymes turcs, patronymes sub-sahariens... Traoré, Coulibaly... C'est Niger/Mali... On essaie par ces travers-là, de diversifier, de ne plus spécialiser les immeubles. » (ESH, Communauté d'agglomération du Pays de Meaux, 2018)

En fin de compte, à défaut d'enregistrer des pratiques ou des politiques, notre enquête met en évidence la prégnance des catégorisations ethnoraciales et du risque discriminatoire dans les politiques de mixité. Comme nous l'avons vu, ce risque est parfois bien identifié par les acteurs de terrain. Pourtant, la lutte contre les discriminations reste une préoccupation quasi absente des politiques locales. Sur tous les terrains étudiés, les agents ou services en charge de la lutte contre les discriminations apparaissent comme les grands absents : les réformes récentes n'ont pas amené les acteurs locaux à construire les discriminations, notamment ethnoraciales, dans l'accès au logement social comme un problème public et à les inscrire à l'agenda (Cerrato Debenedetti, 2018). Cela pose question dans la mesure où les sources de la production institutionnelle des discriminations, notamment ethnoraciales, sont bien identifiées dans le contexte français et sont peu remises en cause par les lois récentes : caractère central de l'objectif de mixité sociale, contradictions entre objectifs d'accès au logement et de mixité sociale, traductions locales non contrôlées de la mixité sociale, zones d'action discrétionnaires des bailleurs sociaux dans les attributions (notamment en amont des CAL), opacité des processus et des critères découlant de ces zones discrétionnaires, poids des considérations de bonne gestion du parc, saillance des rapports sociaux de classe et de race dans la société globale et dans les stratégies résidentielles des ménages. Les recherches existantes en France et ailleurs ont montré que la lutte contre les discriminations suppose, pour être efficace, une politique volontariste qui s'attaque aux sources institutionnelles des pratiques inégalitaires et discriminatoires (Henderson et Karn, 1987 ; Sala Pala, 2010).

Conclusion

Sur le papier, la loi Égalité et Citoyenneté semblait cibler une partie de ces sources en promouvant une clarification du principe de mixité sociale. Mais force est de constater que, dans sa mise en œuvre localisée, elle a pour l'instant échoué à imposer aux acteurs des politiques locales de peuplement une définition du principe de mixité sociale et à rompre avec la mobilisation de catégories sociales et spatiales officieuses. Une première raison tient aux contenus même de la loi

et au calibrage des instruments de mise en œuvre. Comme nous l'avons vu, les dispositifs créés se heurtent à la critique des acteurs locaux. C'est particulièrement le cas de la catégorie de quartiles de revenus, dont la pertinence est mise en cause à la fois par les bailleurs sociaux et les communes, parfois même avec le soutien des représentants de l'État local. Les mesures sont jugées irréalistes et/ou déconnectées des problématiques de terrain, que ce soit en termes de lutte contre la vacance, de réduction des impayés de loyers, de gestion des troubles de voisinage ou de respect des souhaits des ménages. Peu de sanctions sont, par ailleurs, prévues en cas de non-application de la loi Égalité et Citoyenneté. Si la réforme a bien produit des effets sur les configurations locales, il s'agit le plus souvent d'effets de mobilisations des acteurs dominants – maires et organismes HLM – en vue de préserver le statu quo sur les stratégies locales préexistantes. Ces acteurs conservent d'importantes marges de manœuvre dans les processus d'attribution, tandis que les structures intercommunales peinent toujours à agir sur le rééquilibrage social du peuplement HLM. La loi Égalité et Citoyenneté les avait pourtant érigés en chefs de file des politiques d'attribution, considérant qu'elles étaient les plus à même de lutter efficacement contre la spécialisation sociale des quartiers.

Communes et bailleurs résistent activement à une redéfinition législative de la mixité sociale, qui risque de saper les bases de leur pouvoir d'attribution. Les mécanismes institutionnels de catégorisation des publics du logement social selon des critères de désirabilité perdurent. Dans l'expérience des acteurs en charge de la gestion des attributions, la désirabilité recouvre plusieurs dimensions qui peuvent être liées à des critères socio-économiques, résidentiels, ethnoraciaux et/ou culturels. Notre enquête montre que les ménages situés du mauvais côté des rapports sociaux de classe et de race continuent d'être considérés comme des « indésirables ». L'entrée par les catégorisations souligne également l'imbrication des modes de classification et de hiérarchisation des groupes sociaux. Ainsi, certaines catégories régulièrement mobilisées par les acteurs locaux, en termes de lieu, de culture ou de mode de vie, peuvent s'articuler de façon plus ou moins explicite à des stéréotypes ethnoraciaux, moins légitimes et donc moins dicibles. Elles peuvent servir à désigner, en les euphémisant, des rapports sociaux de race tandis que la prise en compte de critères ethnoraciaux est illégale dans le contexte français. La permanence de ces catégorisations pratiques informelles participe à la reproduction de l'ordre socio-spatial : les rapports sociaux de classe, de race, de résidence sont maintenus voire renforcés par des stratégies de peuplement dont l'orientation et les objectifs dominants n'ont pas changé.

Finalement, tout se passe comme si localement la lutte contre les discriminations était reléguée au second plan. Les résistances des acteurs dominants dans les processus d'attribution ne sont pas sans conséquences sur l'accès au logement des ménages. Même si notre enquête ne permet pas de saisir au plus près les pratiques professionnelles des agents de terrain, elle tend à montrer que le risque discriminatoire reste saillant. La clarification du principe de mixité sociale n'est en ce sens pas suffisante pour que les procédures d'attribution suivent des critères de justice sur le terrain. Elle se heurte aux intérêts structurés et structurants des acteurs impliqués dans la mise en œuvre. Néanmoins, il faut rester prudent sur les conclusions : le recul temporel de l'enquête par rapport à l'adoption de la loi Égalité et Citoyenneté est assez faible et l'on peut faire l'hypothèse que des effets d'apprentissage s'observent dans les années à venir, qui permettent aux intercommunalités de se saisir de la question du peuplement et de renforcer leurs capacités d'action collective en parvenant à infléchir les pratiques d'attribution des bailleurs et des communes.

Chapitre 4. Structuration de capacités politiques intercommunales : quelles leçons tirer des réformes des politiques d'attribution de logements sociaux ?

Rémi Dormois et Gilles Pinson

Avec la contribution de Vincent Béal, Marine Bourgeois, Yoan Miot et Valérie Sala Pala

Le législateur a positionné les intercommunalités en tant que chefs de file dans la structuration de politiques d'attribution des logements visant à lutter contre la spécialisation sociale de certains quartiers. La loi Égalité et citoyenneté de 2017 prévoit que les EPCI, dotés de PLH et concernés par la géographie prioritaire de la politique de la ville, doivent adopter un plan partenarial de gestion de la demande en logement social (PPGD), élaborer une convention intercommunale des attributions de logements sociaux (CIA) et mettre en place une conférence intercommunale du logement (CIL) associant les services de l'État, les bailleurs sociaux et les communes. L'ensemble de ces dispositifs doivent permettre à l'EPCI d'intervenir dans le champ des attributions HLM afin de rééquilibrer socialement l'occupation de ce parc. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains de 2000 et la loi ALUR (Accès à un Logement et un Urbanisme Rénové) de 2014 ainsi que l'instauration en 2004 d'une délégation de compétences pour la gestion des aides à la pierre lui avait déjà conféré un rôle de rééquilibrage territorial de la production de l'offre nouvelle en logements sociaux. De telles mesures législatives sont tout à fait en cohérence avec la vision promue par l'État d'un échelon intercommunal s'affirmant comme un échelon de régulation grâce « *aux effets d'intégration politique produits sur le personnel politique par les structures de coopération et leur institutionnalisation progressive* » (Guéranger, 2008b : 4).

Le projet de recherche API questionne cette capacité de l'échelon intercommunal à produire des politiques d'attribution HLM permettant de corriger la spécialisation sociale observée dans l'occupation du parc HLM. Revenons quelques instants sur cette notion de capacité d'action politique et sur la façon de l'analyser.

Le terme de capacité d'action politique sera défini à partir des travaux de Clarence Stone sur les régimes urbains (Stone, 1989 et 1993). Dans des systèmes d'acteurs pluralistes où les intérêts sont fragmentés, la structuration d'une capacité d'action politique s'entend comme une capacité collective – c'est-à-dire produite par une coalition d'acteurs – à dégager des objectifs communs, à rassembler et échanger les ressources juridiques, financières, techniques nécessaires à leur mise en œuvre et au partage entre les membres de la coalition des gains, matériels ou symboliques, découlant de l'action collective. L'accès à cette capacité d'action repose donc sur la stabilisation de relations de confiance et de réciprocité entre les membres de la coalition (Pinson, 2010).

Comme nous y invite Fabien Desage (2012), l'analyse de la capacité d'action politique intercommunale ne doit pas se faire en cherchant à vérifier, ou à infirmer, son existence mais à

décrire la forme qu'elle prend. Nous aurons donc à répondre aux questions suivantes : Quel est le contenu de l'agenda intercommunal dans le domaine des attributions HLM ? Comment est cadrée localement la question des attributions HLM ? Quelles sont les ressources mises en commun par l'EPCI, l'État, les bailleurs sociaux et les communes pour initier une coopération dans ce domaine et la maintenir dans la durée ? Quels sont les dispositifs, les outils d'action publique mis en œuvre ? Quels sont les produits de cette action collective et, plus particulièrement, aboutit-elle à une réduction de la polarisation sociale au sein de l'espace de l'agglomération ?

Le choix retenu dans ce chapitre est de comparer deux formes de capacité d'action intercommunale dans le champ du logement social. La première se rapportera au rééquilibrage spatial de la production de l'offre nouvelle HLM entre les communes qui historiquement concentraient l'essentiel du parc HLM et des communes dont le développement résidentiel est plus récent. La seconde se rapportera au rééquilibrage social dans l'occupation du parc HLM entre les quartiers et les communes qui concentrent le parc HLM occupé par les ménages les plus pauvres et les autres quartiers ou communes dont le parc HLM est occupé par des ménages aux revenus plus élevés. Nous montrerons, à partir des six études de cas, qu'une capacité d'action intercommunale s'est progressivement structurée, et avec des formes différentes entre les six EPCI, dans le champ de l'offre nouvelle HLM, favorisant un rééquilibrage quantitatif de la localisation du parc HLM entre communes urbaines et communes périphériques. En revanche, le degré de structuration d'une capacité d'action intercommunale en matière de politique d'attribution et de peuplement ressort comme beaucoup moins marqué dans l'ensemble de nos six cas étudiés même si là encore des différences territoriales sont à souligner.

1. La structuration d'une capacité d'action intercommunale dans le rééquilibrage spatial de l'offre HLM

L'objectif de cette première partie est double. Il s'agira d'abord d'analyser la structuration d'une capacité d'action collective à l'échelon intercommunal au début des années 2000 autour de l'objectif d'un rééquilibrage de la localisation des logements sociaux. Nous en décrirons les contours avant d'en expliquer sa formation et son maintien dans la durée. Puis, nous reviendrons plus en détails sur des différenciations territoriales observées dans le contenu de cette capacité d'action collective en nous appuyant sur les six agglomérations étudiées dans le projet API.

1.1. La structuration d'une capacité d'action collective en faveur du rééquilibrage spatial de l'offre HLM

Comme le relèvent plusieurs observateurs, l'habitat ne fait pas partie des compétences fortement investies politiquement par les élus intercommunaux jusqu'à la fin des années 1990 (Le Brouant, 2005; Cordier, 2011) même si des contre-exemples existent avec des intercommunalités très investies sur cette thématique (Rennes, Dunkerque, Lyon). Certes le législateur a intégré parmi le bloc des compétences obligatoires des communautés d'agglomération celle portant sur l'équilibre social de l'habitat. Mais dans les faits, les intercommunalités sont davantage dans une posture d'accompagnement des dynamiques communales que d'interventions correctrices. Dans le champ

de logement social, les PLH des années 1990 permettent aux intercommunalités de définir le cadre de leurs aides financières pour soutenir la construction ou la réhabilitation mais ils ne comportent pas d'objectifs chiffrés visant à développer le logement social dans les communes qui en comportent très peu. L'EPCI se positionne en facilitateur des projets impulsés par la commune et le bailleur social. Il subdélègue aux communes les droits de réservation générés par l'octroi des subventions.

La seconde voire la troisième génération des PLH qui intervient au début des années 2000 va marquer un changement de posture de l'EPCI. Les PLH comprennent dorénavant des objectifs chiffrés de construction de logements sociaux à six ans par commune. Un objectif commun de rééquilibrage territorial de l'offre de logements sociaux émerge. Les rythmes de production de l'offre nouvelle sont ralentis dans les communes qui concentrent historiquement le logement social tandis qu'ils sont accrus dans les communes qui ont connu une forte croissance de la propriété occupante sans construction de logements locatifs sociaux. Certaines intercommunalités, comme Dunkerque ou Grenoble, demandent à gérer les aides à la pierre pour pouvoir contrôler directement l'octroi des agréments des nouveaux projets de logements sociaux et pour pouvoir peser financièrement davantage dans le montage des opérations. Des conventions d'objectifs sont établies sur certains territoires (comme Dunkerque) entre l'EPCI et chaque bailleur social présent sur son territoire pour faire converger les stratégies patrimoniales des organismes avec la territorialisation définie dans le PLH.

Des résultats sont obtenus en termes de rééquilibrage des contributions des communes périphériques exprimées en part de l'offre nouvelle annuelle sur les six territoires étudiés. Toutefois, le rééquilibrage quantitatif n'est pas atteint en nombre de logements sociaux en raison du déséquilibre structurel entre ce que représente le « stock » des logements sociaux existants par rapport à ce que représente l'offre nouvelle annuelle en logements sociaux.

La structuration de cette capacité d'action collective en matière de rééquilibrage spatial de l'offre nouvelle HLM a déjà été analysée (Desage, 2011). Nous retrouvons plusieurs des facteurs explicatifs mis en évidence dans des travaux antérieurs. Mais notre recherche met aussi en évidence des spécificités territoriales dans le contenu de cette capacité d'action.

L'article 55 de la loi SRU adoptée en 2000 a joué un rôle important dans cette structuration. Pour mémoire, cet article fixe un objectif de taux à atteindre en matière de logement social pour les communes de +2500 habitants dans des agglomérations de + 50 000 habitants (20% du parc des résidences principales). Par tranche triennale, les communes déficitaires se voient notifier par l'État une programmation pour combler le déficit. Si l'offre nouvelle en logements sociaux produite dans les trois ans est notoirement insuffisante au regard de l'objectif notifié en début de période, la commune peut se voir imposer une pénalité financière par l'État voire être constatée en état de carence donnant alors la possibilité pour le préfet de délivrer des permis de construire, en lieu et place du maire, portant sur des opérations de logements sociaux. La médiatisation qui a accompagné l'adoption de l'article 55 de la loi SRU et la publicisation faite des résultats triennaux par les services de l'État ont créé une forme de pression sur les maires qui étaient jusqu'alors hostiles au logement social et dans un contexte général de dénonciation d'une production d'offre nouvelle de logements insuffisante dans les agglomérations avec comme conséquence l'éviction des ménages aux revenus modestes et intermédiaires de l'accès à la propriété. Pour les services

de l'État et les bailleurs sociaux, l'article 55 est devenu une ressource juridique et symbolique pour obtenir de la part des communes résidentielles un effort de programmation de logements sociaux et de la part des EPCI des documents de programmation comportant une programmation communale de l'offre nouvelle de logements sociaux pouvant aller dans certains cas jusqu'à l'identification spatiale et le phasage temporel d'opérations de logements sociaux. Vingt ans après l'adoption de la loi SRU, cette crainte des maires d'être mis au ban reste présente dans les agglomérations que nous avons étudiées.

D'autres facteurs, que cette « peur du gendarme », viennent expliquer le changement de posture des maires des communes résidentielles où, traditionnellement, la dynamique de construction des logements sociaux était très limitée.

En premier lieu, les maires se sont vite rendus compte que tel que construit, l'article 55 de la loi SRU ne les obligeait pas à stopper la construction de logements privés au bénéfice de logements sociaux. En effet, l'article 55 s'exprime en termes de taux à atteindre avec un horizon temporel qui n'était pas fixé jusqu'à la loi ALUR (2014). Il suffisait donc à ces maires de prévoir quelques logements sociaux dans une programmation habitat toujours synonyme de croissance démographique. L'article 55 était donc compatible avec la poursuite d'un agenda développementaliste. Bien sûr, les objectifs de rattrapage redéfinis tous les 3 ans étaient de plus en plus importants mais comme les préfets vérifiaient surtout qu'un effort avait été accompli en termes de construction de logements sociaux par rapport à la période triennal précédente, la logique développementaliste pouvait se poursuivre.

En second lieu, l'article 55 de la loi SRU se limitait à une approche quantitative de la production de logements sociaux et n'abordait pas la question du rééquilibrage social au travers des attributions. Le contrôle mayoral sur le profil des ménages attributaires de logements sociaux dans la commune pouvait se poursuivre. Le maire ne perdait de son pouvoir au profit ni des services de l'État ni de l'EPCI qui renonçait souvent à utiliser ses droits de réservation générés par l'octroi d'aides financières intercommunales à la construction de logements sociaux. Les analyses quantitatives menées dans le cadre du projet API montrent ainsi que le logement social produit récemment (depuis 2000) accueille plus fortement des ménages actifs avec emploi et des ménages retraités.

Nous voudrions insister sur un second effet de cette structuration d'une capacité d'action intercommunale en matière de production d'offre nouvelle. Il concerne la progression de la part des logements très sociaux, financés en PLAI, dans l'offre nouvelle produite dans les communes périphériques. Dans l'ensemble des EPCI comparés, y compris ceux présentant un marché résidentiel tendu tels que Bordeaux et Grenoble, la part des PLAI dans les logements sociaux neufs construits a progressé dans la dernière décennie après une période où cette production d'offre nouvelle en périphérie s'était faite principalement sous la forme de logements sociaux classiques, financés en PLUS, ou supérieurs financés en PLUS. Dans l'agglomération Bordelaise, la part des PLAI dans l'offre nouvelle se situe entre 20 et 30% alors qu'elle n'était que de 8% au début des années 2000. Cette évolution s'explique par la conjugaison de deux facteurs. Le recentrage des aides à la pierre de l'État et des collectivités territoriales sur les PLAI a rendu ce type de logements plus solvabilisé et donc plus attractif financièrement pour les bailleurs sociaux. Les maires se sont aussi rendus compte qu'un nombre important de demandeurs de logements sociaux issus de leur commune ou proposés par Action Logement respectaient les plafonds de revenu du PLAI. La

production de PLAI ne signifiait donc pas nécessairement accueillir des ménages très modestes issus des centres urbains et perçus comme pouvant générer des problèmes sociaux. Bien entendu, cela n'empêche pas encore certains maires de communes résidentielles d'avoir des stratégies de discussion avec les bailleurs sociaux pour minorer la part des PLAI dans les programmes neufs mais il nous semble que ces arrangements locaux ne remettent pas en cause l'évolution de fond que nous venons de rappeler. Nous n'invoquons pas ici les effets de la loi ELAN car nous ne disposons pas du recul nécessaire pour mesurer les impacts des CIA sur l'évolution de la part des PLAI dans l'offre nouvelle périphérique. Cette progression des logements très sociaux dans l'offre nouvelle périphérique a été finalement obtenue à bas bruit. Certes l'EPCI, et principalement sa technostructure, a décidé de s'aligner sur le recentrage des aides financières sur les PLAI engagé par l'État mais la mise en relation de cette mesure avec l'objectif de rééquilibrage spatial de la localisation des ménages très modeste n'a pas fait véritablement l'objet d'un débat politique puis de choix politiques assumés au sein de l'EPCI.

1.2. Une dynamique commune mais des spécificités territoriales dans les contours et la forme de cette capacité d'action intercommunale

La comparaison de nos six terrains met cependant en évidence que le degré de structuration de cette capacité d'action intercommunale en faveur du rééquilibrage spatial de l'offre nouvelle en logements sociaux présente des différenciations territoriales.

Un premier critère de différenciation se rapporte aux dispositifs mis en place par l'intercommunalité pour se donner les moyens de peser sur l'atteinte des objectifs de construction dans les communes. La CA de Saint-Etienne Métropole ou celle du Pays de Meaux s'en tiennent à inscrire les objectifs dans le PLH puis à suivre leur réalisation sous forme de bilan annuel. Le volontarisme intercommunal est ici limité puisque l'EPCI dispose de peu de moyens coercitifs pour les communes qui n'atteignent pas leurs objectifs, ou qui les dépassent. La publicisation des bilans annuels peut néanmoins participer à la construction d'une culture commune sur les dynamiques de production du logement social dans l'intercommunalité et donner à voir des stratégies communales qui s'écartent du cadrage intercommunal tel que défini dans le PLH. D'autres EPCI établissent dès le début des années 2000 des conventions d'objectifs avec les bailleurs sociaux présents sur leur territoire pour interpellier et obtenir des bailleurs sociaux des efforts de prospection et de production effective sur les communes repérées comme devant jouer un rôle plus important dans la programmation de l'offre nouvelle. Pour s'assurer que les projets de logements sociaux se réalisent bien conformément à la territorialisation définie dans le PLH, certaines intercommunalités (Dunkerque, Grenoble, Mulhouse) franchissent une étape supplémentaire en conventionnant à partir de 2004 avec l'État le transfert des aides à la pierre. La CU de Dunkerque élabore et adopte son premier PLU communautaire en 2006 ce qui lui permet de mettre en cohérence les capacités d'urbanisation future des communes avec les objectifs de construction de logements et à instaurer des dispositifs réglementaires (emplacements réservés, servitudes) pour s'assurer de la présence de logements sociaux dans les projets résidentiels futurs.

Un second critère de différenciation se rapporte à la volonté de l'intercommunalité d'inscrire à son agenda la question du rééquilibrage social en parallèle de celle du rééquilibrage spatial. Sans remettre

en cause le bilan d'un maintien du poids décisionnel des maires dans le système des attributions, il nous paraît important de restituer certaines tentatives intercommunales dans ce domaine. La Communauté Urbaine de Dunkerque parvient en 2005 à mettre en place un fichier unique de la demande et à instaurer un guichet unique pour l'enregistrement des demandes de logement social. En revanche, elle ne parvient pas à mettre en place une conférence intercommunale du logement qui devait définir des principes intercommunaux en matière d'attribution de logements sociaux, se heurtant au refus des organismes de logement social de s'inscrire dans cette démarche. A Grenoble, l'EPCI se voit confier dès 2008 par la Ville de Grenoble la gestion de son contingent municipal. Ce transfert de gestion du contingent municipal, accompagné du transfert des agents de la ville à Grenoble Alpes Métropole, permet à l'EPCI de disposer d'une ressource d'action pour intégrer plusieurs dispositifs d'action partenariaux structurés dans le champ des attributions HLM. Il s'agit d'abord des instances techniques et politiques liées au fonctionnement du fichier unique départemental de la demande en logement social ETOILE. Il s'agit ensuite des groupes de travail mis en place pour organiser le relogement des ménages dont le logement social devait être démoli dans le cadre du premier programme de rénovation urbaine contractualisé avec l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU). L'EPCI met en place dès 2012 une commission partenariale appelée « Commission Intercommunale Sociale » avec l'État et Action Logement. Ses membres s'accordent sur une pré-attribution des logements PLAI libres à l'échelle de l'intercommunalité, l'attribution définitive restant du ressort de la CAL du bailleur social concerné. En 2014, et ce dès la promulgation de la loi Lamy, l'élaboration d'une première convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET) est engagée. GAM sera un des rares EPCI à adopter sa CIET. Enfin en 2018, la Métro reprend la gestion du contingent municipal sur les cinq communes déclarées en carence à l'issue du plan triennal de rattrapage 2014-2017.

Un troisième critère de différenciation renvoie à la stabilité temporelle de la capacité d'action collective structurée au niveau intercommunal dans le champ de la production HLM. Cette stabilité est souvent lue comme une conséquence de la stabilité du leadership politique local. Or nos études de cas montrent que cette stabilité demeure malgré une situation d'alternance et qu'elle peut être expliquée davantage par les caractéristiques du marché local de l'habitat. Dans les marchés tendus, la coalition se maintient dans la durée car le rééquilibrage spatial dans la localisation de l'offre nouvelle HLM peut être combiné avec le maintien d'une dynamique de construction neuve. Les maires des communes soumis à des obligations de rattrapage au titre de l'article 55 peuvent poursuivre le développement résidentiel de leur commune tout en accroissant la livraison de logements sociaux. La poursuite de l'objectif de rééquilibrage spatial de l'offre HLM ne remet donc pas en cause le référentiel développementaliste. Dans les marchés détendus, le maintien d'une capacité d'action intercommunale visant à accroître la production HLM dans les communes déficitaires se heurte à différents obstacles. La mise en service de logements locatifs sociaux dans les communes déficitaires attire les locataires HLM du parc existant car ce sont des communes bénéficiant d'une forte attractivité résidentielle. Comme les loyers du parc HLM neuf sont élevés, ce sont les locataires HLM les plus solvables qui vont pouvoir satisfaire leur désir de mobilité résidentielle. Cela aboutit à remettre en cause l'équilibre social du parc HLM situé dans les centres urbains. Pour cette raison, les élus des communes concentrant l'offre HLM peuvent s'opposer à la poursuite de la logique de rééquilibrage spatial. Toutefois, dans les agglomérations présentant un marché de l'habitat détendu étudiées dans le projet API, nous n'observons pas une remise en cause de cette capacité d'action intercommunale en faveur du rééquilibrage spatial mais une renégociation

portant sur le niveau de production de l'offre nouvelle HLM et sur l'octroi d'enveloppes financières dédiées à la réhabilitation. Ce sont les bailleurs sociaux et les élus des communes urbaines qui obtiennent ces contreparties. Ils mettent en avant deux arguments. Le premier, on vient de le voir, concerne l'impact de la construction HLM en périphérie sur l'occupation sociale du parc HLM le plus ancien situé dans les communes urbaines. Le second renvoie au fait que les élus des communes urbaines ne sont pas toujours enclins à voir le parc HLM continuer à progresser numériquement sur leur commune. Au contraire, ils souhaitent stabiliser la proportion du parc HLM sur leur commune et renforcer l'attractivité résidentielle de ce parc HLM existant. La comparaison du PLH2 (2011-2017) et du PLH3 (2018-2024) de Saint-Etienne Métropole illustre cela. L'objectif de production d'offre nouvelle HLM inscrit dans le PLH2 (2011-2016) était de 600 logements locatifs sociaux par an. Il avait été ramené à 370 par an pour les années 2015 et 2016 suite à la décision du maire de Saint-Etienne, Gaël Perdriau (LR) nouvellement élu en 2014 d'établir un moratoire sur les programmes neufs de logements sociaux. Cet objectif est encore diminué pour atteindre 360 logements locatifs publics par an dans le PLH3. De même à Mulhouse, le premier PLH adopté par la Communauté d'agglomération Mulhouse Sud-Alsace (CAMSA) prévoit de renforcer la production de l'offre nouvelle de logements y compris de logements sociaux avec un rôle fort de la ville-centre dans l'accueil de cette offre nouvelle. Le second PLH (2012-2017), qui est élaboré après un premier élargissement du périmètre de la CAMSA qui aboutit à la création de M2A, s'inscrit dans une perspective bien différente. Pour la première fois, les enjeux relatifs au déclin de la ville-centre apparaissent dans le diagnostic. Ce second PLH diminue la part de Mulhouse dans l'offre neuve produite (40% et 450 logements par an) et propose de rééquilibrer territorialement la production de logements à l'échelle de l'agglomération en restaurant l'attractivité résidentielle de la ville-centre par la mise en place de grands projets et d'une offre de logements permettant de faire de la mixité sociale « par le haut » (Miot, 2012). Cette réorientation puise dans des évolutions de positionnement politique vis-à-vis du logement social lors de la campagne des municipales de 2014. Le candidat à la mairie de Mulhouse Jean Rottner propose une nouvelle stratégie dans le domaine du logement, dans laquelle le logement social est appréhendé non plus comme une solution (à la déprise démographique), mais comme un problème (renforçant la stigmatisation de la ville). Parallèlement, lors de la campagne de 2014 s'exprime la crainte des communes périphériques d'être victimes d'une tentative de déconcentration des populations les plus précaires de Mulhouse.

Un quatrième facteur de différenciation concerne le rôle de la reconstitution ANRU dans la dynamique de rééquilibrage spatial du parc HLM. Soulignons dès à présent que le niveau élevé des aides financières à la reconstruction apportées par l'ANRU fait de ce type de logements sociaux un produit particulièrement attractif pour les bailleurs sociaux. A Meaux, la reconstitution des logements démolis dans le cadre du premier programme de rénovation urbaine a été un levier important pour ce rééquilibrage. Sur l'ensemble de la période, le Programme de Rénovation Urbaine de Meaux a organisé la démolition de 2 873 logements et la reconstitution de 2 904 logements, dont 2 374 en constructions neuves. 77% de ces logements ont été reconstruits sur Meaux et 23% dans les quatre principales communes de la CAPM déficitaires au titre de la loi SRU. Au sein de la Ville de Meaux, la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine s'est traduite par une diminution de la part de logements sociaux au sein du Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville de Beauval et Dunant, et la construction de logements sociaux neufs dans d'autres quartiers. Dans d'autres agglomérations, la reconstitution de l'offre suite aux démolitions contractualisées dans le PRU a été une ressource d'action moins mobilisée qu'à Meaux : cette

reconstitution s'étant faite essentiellement dans les quartiers ANRU ou sur d'autres quartiers de la commune concernée et peu dans des communes périphériques. Un élément déterminant explicatif de cette différence du rôle joué par la reconstitution ANRU a été le taux de reconstitution négocié avec l'ANRU : à Meaux, deux logements ont été reconstruits pour un démolé (un logement privé et logement social neufs) ; à Saint-Etienne l'ANRU a accepté que le nombre de logements sociaux reconstruits soit inférieur au nombre de logements sociaux démolis. Le volume des logements sociaux à reconstruire a donc dépendu fortement de la négociation conclue avec l'ANRU.

On voit donc que derrière une dynamique commune de structuration d'une capacité d'action collective en faveur d'un rééquilibrage spatial de l'offre nouvelle en logements sociaux se cachent des différenciations d'intensité dans ce rééquilibrage ou d'effort d'articulation avec la thématique du rééquilibrage social. Comment expliquer ces différenciations territoriales ?

1.3. Des spécificités territoriales qui s'expliquent par des facteurs politiques, organisationnels mais aussi financiers

Les caractéristiques du *leadership* politique local ressortent comme une première variable explicative des différences territoriales observées dans le contenu de la capacité d'action intercommunale structurée dans le rééquilibrage spatial de l'offre HLM.

La structuration d'une capacité d'action intercommunale en matière de rééquilibrage spatial de l'offre nouvelle HLM est plus stable dans les agglomérations où l'élu intercommunal en charge de l'habitat s'investit fortement dans le pilotage de sa délégation et occupe cette fonction sur un temps long. A Dunkerque par exemple, le volontarisme intercommunal repose sur la stabilité et l'engagement du vice-président en charge de l'habitat Henri Loorius qui exercera cette fonction de 1995 à 2008. A Grenoble, Jean-Philippe Motte a été adjoint du maire de Grenoble, Michel Destot (PS), en charge de la politique de la ville et du logement durant trois mandatures, entre 1995 et 2011, il a aussi été vice-président du CCAS de la Ville de Grenoble de 1997 à 2001 et vice-président en charge de l'habitat à la Métropole de 2008 à 2014.

L'investissement du, ou de la, président(e) de l'EPCI sur le sujet du logement social ressort aussi comme un facteur explicatif du maintien dans la durée d'une capacité d'action intercommunale agissant pour une meilleure répartition spatiale du parc HLM. A Meaux, Jean-François Copé (LR) ancien ministre et maire depuis 1995, s'est personnellement engagé dans la construction d'une politique intercommunale de l'habitat qui serve l'agenda politique de la ville-centre. La programmation de logements sociaux établie depuis 2003 permet une diversification de l'offre résidentielle sur la ville-centre à destination du parc privé, en accession et en locatif, et un développement de logements sociaux neufs en périphérie fortement solvabilisé par l'ANRU. A Dunkerque, Michel Delebarre a positionné le logement au centre de l'agenda intercommunal, activant pour cela ses ressources politiques liées à sa fonction de ministre de l'Équipement et ministre de la Ville au début des années 1990 puis de président de l'Union Sociale de l'Habitat (1999-2008).

Deuxièmement, l'organisation des services intercommunaux en charge de l'habitat dans l'intercommunalité et les moyens budgétaires ont un impact sur le contenu de la capacité d'action collective en matière de rééquilibrage spatial.

Une administration intercommunale dotée en effectif humain et en moyens budgétaires représente une ressource pour la coalition agissant en faveur du rééquilibrage spatial. Les moyens humains permettent à l'EPCI de développer une capacité d'ingénierie en propre et de réduire sa dépendance à l'expertise des services de l'État et des bailleurs sociaux. Les moyens financiers permettent à l'EPCI de peser plus directement sur la production et la localisation de l'offre nouvelle HLM. La comparaison des directions intercommunales en charge de l'habitat dans les six terrains d'étude du projet API met en évidence sur ce plan des différences importantes pour des tailles démographiques comparables. Par exemple, la direction de l'habitat et du foncier de Grenoble Apes Métropole dispose d'une trentaine d'agents tandis que le service habitat de Saint-Etienne Métropole ne comprend que cinq agents.

L'existence de services mutualisés entre la ville-centre et l'intercommunalité impacte aussi la structuration de cette capacité d'action collective. Dans les cas où cette mutualisation des services se fait dans une agglomération où la ville-centre est dominante démographiquement, cela conduit à la structuration d'une administration commune au service des intérêts de la ville-centre. Dès lors si le rééquilibrage spatial de l'offre HLM est une priorité de l'agenda de la ville-centre, l'administration se met au travail et fournit une expertise et des dispositifs opérationnels qui vont dans le sens d'une capacité d'action intercommunale renforcée dans ce domaine. L'exemple de Meaux en est une illustration parfaite.

Pour conclure ce point, la structuration d'une capacité d'action collective à l'échelon intercommunal pour obtenir une inflexion spatiale dans la production de l'offre HLM neuve ou équivalente neuve est à l'oeuvre. Sous l'effet de dynamiques exogènes – article 55 de la loi SRU notamment – et endogènes – réponse à la crise du logement et poursuite d'un référentiel développementaliste – la construction neuve HLM s'est renforcée dans les communes périphériques, et particulièrement les communes soumises à des obligations de rattrapage SRU, tandis qu'une diversification résidentielle était engagée dans les communes concentrant le parc HLM. Les résultats obtenus en termes de diversification résidentielle mériteraient d'être analysés dans le détail, retenons seulement ici qu'ils ont été plus limités dans les quartiers et les communes fortement paupérisés.

Mais derrière ce mouvement général, et la comparaison des six études de cas est précieuse en cela, nous avons aussi montré que les contours et la forme de cette dynamique d'action collective présentait des différenciations territoriales. Les degrés de volontarisme dans ce rééquilibrage spatial divergent. Ce volontarisme a pu, dans certains cas, être couplé avec des premières tentatives de l'intercommunalité de jouer un rôle plus direct dans les attributions HLM. De même, toutes les intercommunalités ne se sont pas servies de la même façon de certaines ressources opérationnelles, telle que la reconstitution financée par l'ANRU des logements démolis dans le cadre des projets du premier programme de rénovation urbain.

La structuration de cette capacité d'action de l'échelon intercommunal dans le rééquilibrage de l'offre nouvelle spatial a-t-elle permis à l'intercommunalité de pouvoir poursuivre sur un plan plus

qualitatif son rôle de régulation en agissant en faveur d'un rééquilibrage social de l'occupation du parc HLM ?

2. La structuration d'une capacité d'action intercommunale dans le rééquilibrage de l'occupation sociale du parc HLM

L'adoption de la loi Lamy (2014), de la loi ALUR (2014) puis celle de la loi Égalité et citoyenneté (2017) ont conduit les intercommunalités à se saisir de la question des déséquilibres sociaux observés dans l'occupation du parc HLM (stock) et accentuées bien souvent par les attributions (flux). Nous commencerons par décrire les actions mises en œuvre par les intercommunalités en nous appuyant sur nos six études de cas. Puis, nous nous demanderons ce que ces actions donnent à voir de la capacité d'action qui a pu émerger dans ce domaine à l'échelon intercommunal. Notre propos n'est pas d'apporter une réponse normative, présupposant qu'il y aurait des bonnes ou des mauvaises capacités d'action intercommunale en faveur d'un rééquilibrage de l'occupation sociale du parc HLM, mais de partir d'une analyse des dispositifs locaux pour renseigner les contours de cette capacité d'action collective.

2.1. Une action intercommunale pour un rééquilibrage de l'occupation sociale du parc HLM : de quels dispositifs parle-t-on ?

Les obligations réglementaires inscrites dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) et relatives au champ des attributions HLM constituent le socle des politiques intercommunales d'attribution HLM. Pour rappel, le CCH stipule que les intercommunalités dotées d'un PLH et comprenant au moins un quartier retenu au titre de la géographie prioritaire de la politique de la ville doivent élaborer un plan partenarial de la gestion de la demande en logement social (PPGD), mettre en place une conférence intercommunale du logement (CIL) et se doter d'un document cadre d'orientation sur les attributions ainsi que d'une convention intercommunale des attributions HLM (CIA) devant respecter les objectifs d'attribution définis dans la loi (objectif d'attribution de 25% aux plus pauvres hors QPV, objectif d'attribution de 50% aux ménages relevant des deuxième, troisième et quatrième quartiles dans les QPV).

La comparaison des six agglomérations étudiées montre que les obligations réglementaires sont globalement respectées même si certains documents ne sont pas encore finalisés. Les PPGD ont été élaborés et diffusés. Cependant, à Meaux, son élaboration a été initiée par une délibération du Conseil communautaire en mai 2017, mais reste au point mort faute de transmission du porter à connaissance par les services de l'État. Les CIL ont été installées. Les CIA ont été élaborées, la pression exercée par l'ANRU ayant indiscutablement fait accélérer les choses dans ce domaine⁴⁷. A

⁴⁷ Le règlement général de l'ANRU adopté en juillet 2018 pour le NPNRU stipule ainsi que « l'agence sera attentive à l'articulation entre la programmation habitat (reconstitution de l'offre, requalification et restructuration du patrimoine locatif social, diversification de l'habitat) [inscrite dans les projets de renouvellement urbain], les orientations en matière de rééquilibrage territorial et de peuplement portés dans le document cadre fixant les orientations de la Conférence Intercommunale du Logement » (Arrêté du 4 juillet 2018 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain, JO du 7/7/2018).

titre d'illustration, un premier projet de CIA avait été rejeté politiquement par les membres du bureau de Bordeaux Métropole. Mais face aux conséquences de ce rejet sur le calendrier d'adoption de la nouvelle convention intercommunale de renouvellement urbain, une nouvelle version de la CIA a été retravaillée et approuvée par les instances décisionnelles de Bordeaux Métropole.

Toutefois, les EPCI se distinguent fortement par le degré de détail des documents adoptés et par la mise en place de dispositifs complémentaires destinés à les rendre plus opérationnels et à s'assurer d'un pilotage intercommunal plus marqué (cf. tableau 1).

Tableau 1. L'application des règles des quartiles dans les six agglomérations

	Objectifs fixés dans la CIA	Attributions aux ménages du premier quartile hors QPV	Attributions aux ménages des trois autres quartiles en QPV
Saint-Etienne Métropole	Taux fixé à 21% (soit le taux constaté en 2016) et non à 25% d'attributions aux ménages du premier quartile hors QPV, avec clause de revoyure. Application différenciée de cette règle en fonction des types de communes (définis à partir des revenus de la population) : le taux varie de 19% à 39%. Taux de 50% des attributions en QPV aux ménages des trois autres quartiles est appliqué avec révision annuelle.	20,8% en 2016	75% en 2016
Communauté Urbaine de Dunkerque	Application différenciée de la règle des 25% en fonction des types de communes : l'objectif est fixé à 26% pour les communes disposant de plus de 1000 logements sociaux (communes urbaines et est du territoire), à 25% pour les communes disposant d'un nombre de logements sociaux oscillant entre 300 et 1000 logements sociaux (grandes communes périurbaines de l'est et de l'ouest du territoire) et à 20% pour les communes ayant moins de 300 logement sociales (communes rurales situées à l'ouest du territoire).	18,8% en 2018	75% en 2018
Mulhouse Alsace Agglomération	L'objectif de 25% doit être atteint d'ici 2022. Trois groupes de communes ont été constitués en fonction de l'occupation actuelle du parc social, avec des objectifs de taux différenciés. Les communes non soumises à la loi SRU constituent une quatrième catégorie de communes pour laquelle aucun objectif n'est assigné.	12,5% en 2019	72% en 2019
Bordeaux Métropole	Les objectifs sont déclinés par types de communes, selon la part de ménages pauvres (sous 40% des plafonds PLUS).	23% en 2017	
Communauté d'Agglomération du Pays de Meaux	L'objectif de 25% doit être atteint d'ici 2025 : il est échelonné dans le temps, avec une hausse de deux points par an. Pas de territorialisation des objectifs, mais une clause de revoyure. Le taux légal de 50% des attributions en QPV aux ménages des trois autres quartiles est appliqué.	18% en 2018 (incluant ménages relogés dans le cadre du programme de RU)	80% en 2018

Grenoble Alpes Métropole	Les objectifs de 25% hors QPV et de 50% en QPV sont appliqués et territorialisés par communes. Quatre secteurs sont définis en fonction de leurs « capacités d'accueil » à l'échelle de la commune et du groupe immobilier.	22,1% 2017	en	75% en 2017
---	---	---------------	----	-------------

2.2. La production de récits justifiant localement le contenu de la capacité d'action intercommunale

La différenciation territoriale observée dans le degré de précision des CIA ou des PPGD ainsi que la mise en place, ou non, d'actions d'accompagnement donne lieu à la production d'un discours de justification de la part des élus et techniciens des EPCI. Revenons sur les arguments développés que ce soit pour expliquer l'intervention minimaliste de l'EPCI ou, à l'inverse, pour justifier d'une mise en œuvre renforcée. Notre propos ne vise pas à porter un jugement normatif sur ces éléments de discours mais d'en restituer le contenu et d'en comprendre l'usage.

La posture legaliste, c'est-à-dire consistant à s'en tenir à ce que demande la loi Égalité et citoyenneté, est justifiée au travers d'un certain nombre d'arguments.

Premièrement, l'insuffisance de données statistiques précises sur les attributaires de logements sociaux est le premier de ces arguments. Les données renseignées dans le SNE ne permettent pas de connaître systématiquement les caractéristiques de revenus des attributaires de logements sociaux à l'échelle communale. Cette difficulté est particulièrement pointée au sujet du suivi des attributions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans le cas du Pays de Meaux, la CA s'est appuyée sur l'impossibilité d'identifier les ménages du premier quartile dans le SNE pour inscrire dans la CIA la notion de ménages prioritaires en lieu et place des ménages bas revenus au sens de la loi Égalité et Citoyenneté. Plus globalement, les techniciens des EPCI reconnaissent un déficit d'expertise et de connaissance de leur part sur le sujet des attributions du fait de la faible antériorité de l'action de leur intercommunalité sur ce sujet. Ils insistent sur l'asymétrie de leur expertise au regard de celle détenue par les bailleurs sociaux. Pour pallier cette difficulté, certains d'entre eux comme Saint-Etienne Métropole sollicitent l'appui de leur agence d'urbanisme.

Deuxièmement, la mise en œuvre des objectifs législatifs de rééquilibrage social pourrait aboutir à des dysfonctionnements sociaux. Des ménages précaires se retrouveraient en difficulté en se voyant attribuer des logements dans des communes peu dotées en services et équipements collectifs et mal desservies par les transports publics. Ces ménages pourraient même être victimes de situations de rejet de la part de la population en place. Ce risque est particulièrement mis en avant au sujet des relogements de ménages issus des quartiers ANRU. Les équilibres sociaux observés dans le fonctionnement de certains programmes pourraient aussi être remis en cause par l'arrivée de ménages très modestes.

Troisièmement, la formulation des objectifs d'attribution ignorerait certaines réalités territoriales. Dans les marchés détendus, les acteurs locaux considèrent qu'orienter 25% des demandes de ménages à bas revenus en dehors des QPV risque de paupériser de nouveaux quartiers et de renforcer leur stigmatisation par les demandeurs. Ce risque est particulièrement mis en avant dans

les territoires populaires ayant des revenus médians faibles : Saint-Etienne, Mulhouse notamment. Dans les marchés tendus, les acteurs considèrent que cet objectif est simplement irréaliste. En effet, les taux de rotation dans le parc HLM situé hors QPV sont très faibles ce qui signifie que très peu de logements sociaux se libèrent. La rareté du foncier et la prégnance des contentieux ralentissent les projets de construction neuve. La seule solution pour les bailleurs sociaux est donc de ralentir les attributions aux ménages bas revenus, en acceptant de porter de la vacance en QPV, pour respecter les objectifs de répartition QPV / Hors QPV pour les ménages bas revenus exprimés en flux ce qui soulève d'autres difficultés en termes d'atteinte des objectifs d'accès au logement des ménages prioritaires et de recours DALO.

Quatrièmement, les partisans de la ligne légaliste critiquent aussi une vision surplombante de la vie dans les quartiers populaires. Selon eux, la loi Égalité et citoyenneté véhicule une vision selon laquelle la ville est nécessairement un espace marqué par une forte ségrégation. Elle ne prend pas - ou prend mal - en compte les villes où les écarts de richesse sont faibles. Elle nie le souhait des ménages précaires de loger dans des quartiers populaires alors même que ces quartiers offrent des réseaux de sociabilité, une offre commerciale adaptée et sont souvent bien pourvus en équipements scolaires, socio-éducatifs et sportifs. Dans le cas de Dunkerque, un discours de réhabilitation de la notion de quartier populaire est d'ailleurs porté par les élus et techniciens et sert de critique à la volonté de favoriser la mixité sociale.

Cinquièmement, l'EPCI ne serait pas légitime à intervenir directement sur les attributions HLM. Selon cette représentation, il va de soi que le suivi individuel des attributions reste du domaine réservé du maire et du bailleur social. L'EPCI doit se cantonner à un rôle de pilotage, d'observation et d'évaluation mais il ne revendique aucune intervention dans la gestion quotidienne des attributions, qui a vocation selon lui à rester le domaine des communes. Dépasser ce rôle s'apparente à une forme d'ingérence de l'EPCI dans les affaires communales. Cet argument légitime la reconduction d'une répartition des pouvoirs entre l'échelon intercommunal et l'échelon communal qui donne la primauté au second sur le premier. L'action intercommunale se construit, dans cette logique, par subsidiarité : elle intervient en quelque sorte par délégation du pouvoir communal. La connaissance des demandeurs par les élus communaux grâce au fait que les communes, ou les CCAS comme dans le Dunkerquois, restent en général des points d'enregistrement de la demande est souvent mise en avant. Dans l'ensemble des communes étudiées, les demandeurs sont très souvent directement reçus par les élus communaux.

Sixièmement, l'effort intercommunal doit porter sur la production d'une offre nouvelle HLM diversifiée et mieux répartie spatialement. C'est cette politique de l'offre qui permettra d'obtenir des résultats en termes de rééquilibrage social des peuplements du parc HLM entre quartiers et communes. Cet argument est par exemple fortement mobilisé à Meaux dans le cadre de la préparation de la programmation liée au nouveau programme de rénovation urbaine. Il l'est aussi dans l'agglomération stéphanoise au travers de la volonté affirmée dans le PLH3 de restructurer le parc social et le parc privé des communes urbaines pour le rendre plus attractif et de limiter le développement de l'offre sur les communes périphériques et de réguler les caractéristiques de l'offre produite. Dans cette argumentation, il n'est toutefois pas fait mention du renforcement de dispositifs financiers visant à faire baisser les quittances des logements sociaux neufs pour leur permettre d'être réellement accessibles financièrement aux ménages très modestes.

Se doter de CIA relativement généralistes permettrait de donner du temps à une réappropriation des enjeux liés au peuplement HLM par l'ensemble des maires. L'essentiel se jouerait dans les temps d'élaboration des documents par le travail de socialisation progressive aux objectifs de rééquilibrage territorial dans l'occupation du parc HLM.

Il est intéressant de noter que ces arguments font consensus et sont repris localement par l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques intercommunales d'attribution : au premier chef les élus et techniciens des EPCI mais aussi les représentants d'Action Logement, des bailleurs sociaux et des services de l'État.

2.3. Les freins rencontrés dans la structuration d'une capacité d'action collective pour une politique intercommunale d'attribution et de peuplement

Sous l'effet de l'évolution du cadre législatif, une dynamique d'action collective s'est créée dans le champ des attributions HLM depuis 2017. Des éléments de diagnostic ont été produits et partagés, des groupes de travail ont été mis en place par les EPCI associant les maires et l'ensemble des réservataires. Le sujet du peuplement a été inscrit à l'agenda intercommunal et abordé dans les instances. Mais cette dynamique d'action collective semble davantage conforter les rôles établis dans l'attribution des HLM qu'introduire un rôle accru de l'EPCI. Pourquoi, et contrairement à ce qui s'est produit avec l'adoption de l'article 55 de la loi SRU, les EPCI rencontre-t-il des difficultés à obtenir des résultats dans le rééquilibrage de l'occupation sociale du parc HLM comme il avait su le faire pour sa répartition spatiale ? Précisons que notre propos n'est pas catégorique. Nous ne préjugeons pas que cette capacité d'action puisse se structurer dans le futur mais nous voudrions insister sur les freins qui se dessinent dans la phase actuelle de structuration.

Le poids de la recherche du consensus dans la gouvernance intercommunale constitue un premier obstacle qui contraint la structuration d'une capacité d'action collective dans le champ des attributions HLM. La conflictualité des intérêts territorialisés rend, en effet, difficile l'émergence d'accords entre les maires sur ce sujet. La répartition spatiale de l'offre nouvelle, on l'a vu, permettait à des jeux gagnants/gagnants de se mettre en place entre les maires de l'EPCI et avec les services de l'État. Avec le sujet du rééquilibrage social, il y a nécessairement un « gagnant » et un « perdant », concernant la prise en compte des intérêts territoriaux défendus par les maires. Le maire d'une commune où le parc HLM loge déjà majoritairement des ménages à bas revenus sera favorable à ce que de tels ménages se voient attribuer des logements sur d'autres communes. Les maires de ces communes verront ces attributions comme le signe d'une perte de leur contrôle sur les attributions et un risque de déséquilibre social de la commune. La conflictualité qui entoure la thématique des attributions explique sa non inscription à l'agenda des intercommunalités où le fonctionnement politique reste basé sur la recherche du consensus. Cela ne signifie pas que ces intercommunalités ne développent aucune action dans ce domaine. On l'a vu les obligations réglementaires sont respectées mais le domaine des attributions est en quelque sorte sous-traité à la sphère technique qui assure l'élaboration des documents exigés par le législateur. Les fonctionnaires intercommunaux exercent alors un rôle clef qui consiste à assurer l'avancement des démarches tout en respectant la consigne de ne pas en faire un sujet qui puisse donner lieu à des affrontements politiques, entre villes et communes résidentielles par exemple, au risque de bloquer l'avancement des démarches. D'où leur choix d'en rester à la simple reprise des éléments législatifs et la construction d'un cadre de suivi minimaliste. Les instances décisionnelles sont informées de

l'avancement, des bilans mais tout est fait pour éviter une mise en débat du contenu des orientations inscrites dans les documents. Dès lors il n'est pas étonnant que les élus communaux qui sont présents dans les CAL aient finalement une connaissance très limitée du contenu des réformes, qu'il s'agisse des nouveaux instruments intercommunaux mis en place (CIA, etc.) ou des objectifs relatifs aux quartiles.

Dès lors qu'en est-il dans les intercommunalités qui assument une gouvernance politisée ? Prenons l'exemple de Grenoble Alpes Métropole dont l'exécutif a fait le choix en 2018 de revoir le fonctionnement de l'institution constatant que la recherche du consensus ne permettait pas d'impulser de réels changements dans le contenu des politiques publiques. La composition du bureau de GAM a été revue : désormais il ne rassemble plus l'ensemble des maires mais seulement les membres de l'exécutif de GAM (le président et les vice-président(e)s) issus des 5 groupes politiques composant la majorité. Cette modalité de gouvernement intercommunal a permis à GAM d'aller plus loin dans le degré de précision de sa CIA et dans la mise en place d'actions d'accompagnement. Elle a été une ressource dans l'affirmation d'une véritable politique métropolitaine visant à faciliter l'accès au logement des publics prioritaires. Mais, dans le même temps, la mise en place d'un mode de gouvernement donnant aux maires un rôle moins central dans le processus décisionnel a eu aussi des effets en termes de non réappropriation, de non portage des réformes introduites dans la conduite des attributions HLM. L'activation du rapport majorité/opposition a été un outil efficace pour faire prendre les décisions et éviter de longues négociations qui auraient abouti à perdre le sens des réformes voulues par l'exécutif. En revanche, les décisions prises se sont heurtées au retour du pouvoir des maires dans leur mise en œuvre. Il s'en suit une forme de décalage entre des techniciens et des membres de l'exécutif très investis dans le champ des attributions et qui entendent faire bouger les lignes pour une plus grande justice sociale dans les attributions mais avec des résultats limités car ils se heurtent à une coalition de statu quo qui rassemble les maires et les bailleurs sociaux. Tout se passe comme si les maires défavorables à cette évolution du rapport de pouvoir communes/EPCI dans le champ des attributions agissaient pour maintenir les habitudes en place en ne relayant pas à leurs adjoints les changements réglementaires. Ces derniers, appuyés par les services communaux quand ils existent, continuent donc à enregistrer les demandes sur leur territoire et à rechercher au cas par cas les solutions de logement avec les bailleurs sociaux présents dans la commune.

La faible implication des présidents d'EPCI sur la thématique des attributions HLM ressort aussi nettement des six études de cas. Elle s'explique par la conflictualité de la thématique qui ne la rend pas propice à l'émergence d'une action collective à son sujet. Elle s'explique aussi par une priorité politique accordée à d'autres thématiques. Dans l'agglomération dunkerquoise, l'élection de P. Vergriete comme président de la CU s'est accompagnée d'une redéfinition de l'agenda intercommunal au bénéfice des thématiques du développement économique et de l'emploi et aux dépens du logement. Par cette évolution de l'agenda intercommunal, le nouveau président montrait aussi sa volonté de rupture avec son prédécesseur, M. Delebarre, maire de Dunkerque de 1989 à 2014 et président de la CU de 1995 à 2014, qui avait été ministre en charge de la ville et ministre de l'Équipement au début des années 1990 puis président de l'USH (1999-2007). Dans l'agglomération mulhousienne, les tensions politiques entre élus de la ville-centre et maires des communes périphériques à la suite de l'élargissement géographique de l'EPCI en 2014 conduisent à stopper la dynamique d'action intercommunale en matière d'habitat. Mais cette faible implication

des présidents d'EPCI s'explique aussi par le fait que les présidents des EPCI sont aussi maires et, qu'en tant que maires, ils sont attachés au maintien d'un contrôle communal sur les attributions. Le cumul de fonctions et le mode d'élection indirect des élus communautaires sont donc des obstacles à une intervention renforcée de l'EPCI dans la régulation sociale des attributions HLM.

On aurait pu s'attendre à ce que les services de l'État exercent systématiquement une pression pour forcer l'EPCI à jouer un rôle plus actif dans les attributions en étant exigeants sur le contenu des CIA ou en demandant à l'EPCI de ne pas subdéléguer aux communes ses droits de réservation. Or l'étude comparative met en évidence un positionnement des services locaux de l'État qui s'écarte de cette ligne réformatrice. Relevons tout de suite que dans certains cas, les réductions d'effectifs liées à la RGPP et à la régionalisation des services de l'État font que certaines DDT ou DDSC ne disposent plus de ressources humaines suffisantes pour pouvoir à la fois assurer leurs missions quotidiennes et être présentes dans le *design* des politiques publiques. A Meaux par exemple, cette situation conduit la DDT et la DDSC de Seine-et-Marne à ne pouvoir fournir les éléments de connaissance nécessaires à l'approbation du PPDG et à s'en remettre à la DRIHL Ile de France (Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement) pour les appuyer dans ces démarches. Là où les services locaux de l'État disposent encore de ressources humaines suffisantes, leur positionnement peut être davantage accompagnateur que réformateur. Dans l'agglomération stéphanoise, les services locaux de l'État partagent avec l'EPCI et les bailleurs sociaux l'analyse d'une inadaptation des objectifs de la loi Égalité et citoyenneté aux dynamiques socio-spatiales locales. Ils ont ainsi validé la CIA avec une disposition prévoyant que 21%, et non 25% comme le prévoyait la loi Égalité et citoyenneté, des attributions à des ménages à bas revenus se fassent en dehors des QPV et ce pour ne pas accentuer la paupérisation dans des quartiers hors QPV. Cette dérogation avait été rendue possible par la loi Égalité et citoyenneté à la discrétion des CIL. Elle a été supprimée depuis sans que la CIA ne soit modifiée. Dans l'agglomération grenobloise, les services locaux de l'État ont fait le choix d'affaiblir les instances partenariales qui existaient pour décider collégalement des pré-attributions portant sur les PLAI en reprenant en 2018 la gestion du contingent préfectoral. La commission sociale intercommunale au sein de laquelle était effectué ce travail de pré-identification a cessé son activité le 1^{er} avril 2019.

La structuration d'une capacité d'action collective pour réguler socialement les attributions supposerait une forte mobilisation des bailleurs sociaux. Ils disposent en effet de ressources primordiales : ils connaissent la situation de l'occupation sociale de leur parc, ils savent qualifier la demande, ils côtoient régulièrement les maires et disposent souvent de leur confiance. Or, ce qui ressort de notre recherche comparative, est que le positionnement des bailleurs sociaux vis-à-vis de la volonté de faire jouer un rôle de régulation plus fort à l'intercommunalité est ambigu. Certes, les bailleurs sociaux participent à l'élaboration des CIA et mettent en place le *reporting* demandé pour le suivi des attributions. Du temps est consacré à ces tâches chronophages de mise en place de systèmes d'informations. Les bailleurs sociaux s'organisent aussi, en s'appuyant sur leur association départementale ou régionale, pour être présents dans les CIL ou dans les comités techniques mis en place par l'EPCI et les services locaux de l'État. Mais sont-ils réellement favorables à ce que l'EPCI agisse plus directement dans le champ des attributions pour un rééquilibrage social de l'occupation du parc HLM entre les quartiers et entre les communes ?

Certains bailleurs sociaux souscrivent à l'objectif d'une mixité sociale renforcée de leurs unités d'habitat mais critiquent le cadre défini par la loi Égalité et Citoyenneté tant dans sa définition de la mixité sociale que dans le choix de recourir à des politiques intercommunales de régulation. En ce sens, la critique des réformes en cours ne s'accompagne pas forcément d'une critique de la montée en puissance de l'intercommunalité sur les attributions. Ils soulignent d'abord que la catégorisation retenue par la loi Égalité et citoyenneté se focalise sur les revenus, ce qui leur semble trop restrictif : la composition familiale, le rapport à l'emploi sont des critères qu'ils considèrent comme essentiels pour définir une politique de peuplement. L'instauration de politiques intercommunales de régulation sociale des attributions ne leur semble pas un dispositif efficace pour renforcer la mixité d'occupation des unités d'habitation. Ils promeuvent davantage des actions qui visent à élargir le champ potentiel des demandeurs et soient centrées sur l'accompagnement des demandeurs. Dans cette perspective, certains bailleurs sociaux considèrent que la location active et le portage ciblé de la vacance sur des périodes longues permettront d'obtenir des résultats plus significatifs en termes de diversification et d'équilibre social des immeubles situés dans les QPV que les dispositions de la loi Égalité et citoyenneté. Cette posture est par exemple défendue par l'office départemental de l'Isère. Pour les bailleurs sociaux qui poursuivent une stratégie de mixité sociale « par le haut » consistant à attribuer davantage de logements à des ménages en situation économique sociale stable ou ascendante, les réformes nationales sont perçues comme des obstacles. En particulier, la mesure relative aux 25% d'attributions hors QPV aux ménages du premier quartile est perçue comme enlevant quasiment tout pouvoir à l'OPH dans la définition de sa stratégie d'attribution et risquant de déstabiliser des quartiers non classés en QPV mais néanmoins fragiles.

La plupart des bailleurs sociaux reproduisent les habitudes établies en matière d'attribution de logements sociaux qui confèrent aux maires, ou à leurs représentants, un rôle déterminant dans le fonctionnement des CAL. Le respect des objectifs réglementaires est davantage vu comme une activité de suivi *a posteriori* avec en arrière-plan la conviction que même en cas de non-respect des objectifs il n'y aura pas de réelle sanction. Cette posture est assumée par les bailleurs sociaux et justifiée par la connaissance très fine qu'auraient les maires des demandeurs et par leur capacité à savoir se projeter quant à la capacité d'insertion sociale de tel ou tel ménage dans la commune. L'enquête révèle que les bailleurs délèguent parfois la recherche de demandeurs aux acteurs communaux ou consultent les mairies avant le passage en commission d'attribution. Ils intériorisent les attentes des élus quant au respect d'un équilibre de peuplement C'est le cas tout particulièrement sur les communes périphériques, lorsqu'il y a d'importants enjeux de production. Bien évidemment, la reconduction de ces routines va dans le sens d'une préférence accordée aux demandeurs issus de la commune et à une prise en considération d'enjeux strictement locaux : il peut être question de privilégier des familles avec enfants pour ouvrir une nouvelle classe ou au contraire de limiter l'arrivée de populations précaires pour ne pas alourdir les budgets de l'action sociale. Les bailleurs retirent de cette reconduction des habitudes établies le maintien de relations politiques de confiance avec les maires qui leur permet de pouvoir développer de nouveaux projets sur les communes. Par leur maîtrise des changements, ils sont aussi en capacité de conserver leur pouvoir sur la définition de leurs politiques et processus d'attribution. Ils peuvent notamment continuer à attribuer des logements à des ménages à bas revenus là où une intervention renforcée de l'EPCI aurait pu conduire à leur demander de porter de la vacance. Cette réduction de la vacance reste en effet un

objectif central pour les organismes HLM et particulièrement ceux dont le parc est situé dans des marchés détendus.

On voit donc que les bailleurs sociaux ne mettent pas toutes leurs ressources au service de la structuration d'une capacité d'action intercommunale dans le champ des attributions. Ce positionnement repose pour partie sur un désaccord quant aux moyens à mettre en œuvre pour le rééquilibrage social du parc HLM et pour partie par les gains retirés de la reconduction des mécanismes d'attribution existants dans la poursuite de leurs partenariats avec les maires. Les rapports interindividuels que les bailleurs maintiennent avec les élus, notamment ceux des communes périphériques, conduisent à marginaliser l'administration intercommunale. Parce que l'EPCI a été dans la majorité des situations un acteur faible de la mise en place locale des réformes qui visaient, pourtant, à lui donner les moyens d'affirmer son rôle de pilote, les bailleurs sociaux et l'inter-bailleurs ont largement maîtrisé les modalités locales de mise en œuvre des réformes.

Conclusion

L'analyse comparée de la structuration des capacités d'action collective à l'échelle intercommunale concernant le rééquilibrage spatial de l'offre nouvelle et le rééquilibrage social du peuplement du parc HLM débouche sur plusieurs enseignements.

En premier lieu, notre recherche démontre que les contours de l'action collective au niveau intercommunal dans le champ des attributions HLM présentent des différenciations territoriales fortes. Dans certains cas, cette capacité d'action se structure autour du respect des objectifs tels que définis par la loi sans ambition d'introduire des changements forts à court terme sur les routines établies dans les attributions. Dans d'autres cas, cette capacité d'action se structure autour d'objectifs plus politisés qui visent à faire changer les pratiques établies pour un rééquilibrage social de l'occupation du parc HLM.

En second lieu, la structuration d'une capacité d'action intercommunale dans le champ de l'habitat n'apparaît pas comme un processus linéaire. Ce n'est pas parce qu'une capacité d'action collective s'est mise en place pour rééquilibrer territorialement la présence du parc HLM que cette capacité d'action collective sera à même de traiter avec le même volontarisme les enjeux de peuplement du parc HLM. Des dynamiques exogènes – élargissement de l'EPCI, recentrage de l'action des services de l'État sur leurs missions régaliennes, accentuation des dynamiques socio-spatiales au sein de l'EPCI - peuvent même aboutir à une désintégration politique de l'EPCI (Charmes, 2019 ; Béal et Dormois, 2020). Par désintégration intercommunale, nous entendons ici les changements institutionnels et la transformation des équilibres de gouvernement qui conduisent à un ralentissement de l'intégration politique entre communes et un affaiblissement de la capacité de la structure intercommunale à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques construites autour de l'identification d'un « intérêt » intercommunal. Cette désintégration s'apparente à une neutralisation de la capacité d'action dans le domaine de l'habitat.

En troisième lieu, à l'encontre d'une vision de l'histoire de l'intercommunalité comme étant dominée par la confrontation entre les poussées réformatrices venant essentiellement de l'État et le travail de sape des acteurs locaux coalisés dans une stratégie de résistance à la réforme, l'analyse

des politiques intercommunales d'attribution propose une lecture de la dialectique intercommunale comme mettant aux prises avant tout des forces locales antagoniques, les unes constituant une sorte de nébuleuse réformatrice, les secondes des réseaux favorables au statu quo. L'analyse comparative montre le rôle au sein de ces nébuleuses réformatrices d'acteurs trop peu souvent au cœur de l'analyse de l'intercommunalité à la française : les fonctionnaires territoriaux. Leur rôle ressort nettement dans le design de politiques publiques adaptées aux orientations politiques retenues en matière d'attribution HLM. Dans les intercommunalités où le choix politique consiste à s'en tenir au respect des obligations légales, les fonctionnaires territoriaux prennent en charge l'élaboration des documents et accompagnent les élus intercommunaux dans leurs relations partenariales et dans les discussions politiques internes aux EPCI.

Le recul temporel par rapport à l'adoption de la loi Égalité et citoyenneté est insuffisant pour mesurer les résultats obtenus en termes de rééquilibrage social selon les contours de la capacité d'action collective structurée au niveau intercommunal. Des effets d'apprentissage permettront-ils d'infléchir les pratiques dans les EPCI où les CIA comportent des objectifs généraux et peu territorialisés ? Nous pensons ici à l'impact de la remontée au niveau intercommunal des nouvelles conventions de renouvellement urbain signées avec l'ANRU. Ces conventions prévoient le relogement des ménages concernés par la démolition de leur logement. L'intercommunalité s'impliquera-t-elle directement dans l'accompagnement de ces relogements ou sous-traitera-t-elle cette question à l'inter-bailleur ? Là où un volontarisme politique s'est exprimé pour dépasser la posture legaliste, observera-t-on des changements dans les pratiques d'attribution ?

Conclusion générale

Valérie Sala Pala, Vincent Béal, Marine Bourgeois, Rémi Dormois, Yoan Miot et Gilles Pinson

Cette conclusion synthétise les principaux résultats de la recherche (1) avant de tracer des perspectives pour de futures recherches (2).

1. Synthèse des principaux résultats

1.1. Une mise en œuvre contrariée des réformes mais des dynamiques de changement perceptibles

Notre recherche a d'abord montré les difficultés que rencontre la mise en œuvre locale des réformes des attributions mais aussi les dynamiques de changement perceptibles dans le jeu d'acteurs local. Les changements produits ne sont pas ceux qui avaient été initialement prévus par le législateur mais peuvent être considérés comme des effets collatéraux susceptibles de produire une évolution incrémentale des systèmes d'acteurs locaux dans le champ des attributions de logements sociaux et des politiques de peuplement. Ainsi, l'analyse de la mise en œuvre de la réforme des attributions de logements sociaux dans les six intercommunalités étudiées débouche sur un constat mitigé. L'application de la loi Égalité et Citoyenneté a donné lieu à des conflits parfois ouverts, mais le plus souvent larvés, où les acteurs locaux initialement en charge des attributions s'organisent pour contester le bien-fondé de la réforme et en neutraliser les effets. Ces acteurs – bailleurs et communes – mobilisent des registres d'opposition variés. Ils considèrent souvent que les problèmes ciblés par le législateur ne sont pas ceux qu'ils (re)connaissent eux-mêmes comme structurants pour leur activité et que la loi Égalité et Citoyenneté est mal ajustée aux réalités de terrain, notamment en ce qui concerne la gestion des parcs de logements sociaux. Dès lors, ils déploient diverses stratégies pour maintenir un *statu quo* en adéquation avec leurs intérêts et contraintes d'action et plus conformes à l'idée qu'ils se font des enjeux locaux. Ce résultat rejoint les conclusions de certains travaux sur les politiques du logement et les tentatives de promotion de la mixité sociale. Notre recherche montre notamment que l'objectif de déségrégation – en dépit d'une formulation plus explicite dans le corpus législatif depuis la loi Égalité et Citoyenneté – semble encore aujourd'hui difficilement atteignable, en raison de configurations locales d'acteurs qui accordent une place centrale aux maires (Desage, 2012 ; 2016). Ces derniers – par leurs contacts informels avec les bailleurs et par leur position de pouvoir dans le gouvernement intercommunal – sont en mesure de défendre leurs intérêts dans les instances intercommunales et de neutraliser une réforme, par ailleurs contestée par les bailleurs sociaux et faiblement soutenue par les représentants locaux de l'État.

Pour autant, les difficultés de la mise en œuvre de la loi Égalité et Citoyenneté, dans les deux premières années de son entrée en vigueur, ne doivent pas occulter certains changements en cours.

Au-delà de l'atteinte des objectifs de déségrégation énoncés par le législateur, des changements incrémentaux se produisent au sein des systèmes locaux d'acteurs. D'un côté, la réforme semble avoir socialisé un certain nombre d'acteurs aux enjeux de déségrégation, ce qui se traduit par une meilleure compréhension des dynamiques socio-spatiales et du peuplement du parc social à l'échelle de l'agglomération. De l'autre, les bureaucraties intercommunales sont parvenues dans de nombreux territoires à imposer de nouveaux instruments et à y afficher les objectifs de la loi Égalité et Citoyenneté. Grâce à leurs ressources techniques, elles commencent à se placer au centre du jeu d'acteurs sur les attributions de logements sociaux. A l'image de ce qui se passe dans d'autres secteurs de l'action publique locale comme la fiscalité ou l'environnement (Reigner et al., 2010 ; Béal, 2011), les techniciens intercommunaux ont donc su se saisir des dispositifs nationaux pour renforcer leur place au sein des système d'acteurs locaux. Ils jouent bien souvent un rôle socialisateur qui fait d'eux les principaux vecteurs de l'intégration intercommunale (Pinson, 2019). Tout se passe finalement comme si des changements s'opéraient de manière incrémentale et en dehors des périodes les plus intenses de réforme⁴⁸.

Notre recherche fournit également des pistes de compréhension plus générales sur les processus de mise en œuvre des politiques publiques et la recomposition de la capacité de pilotage de l'État. Nos enquêtes ont montré que le flou qui entoure le concept de mixité sociale n'était pas l'unique source d'autonomie des acteurs locaux. L'inertie des pratiques, des catégories, des représentations locales doit également beaucoup à des dynamiques proprement locales : faiblesse des moyens de la mise en œuvre (insuffisance des contrôles et des sanctions, insuffisance des moyens humains, multiplicité des échelons, etc.), réticence des acteurs impliqués directement dans la mise en œuvre de la réforme : les représentants des communes et des bailleurs qui se sont constitués en groupes d'alliance partageant des intérêts communs. Toutefois, si le « local » compte, son analyse ne peut être déconnectée des dynamiques extérieures qui le structurent. En effet, la mobilisation des acteurs locaux et leur capacité à neutraliser la réforme doivent être replacées dans un contexte plus global (hésitations du législateur, fronde des maires ruraux vis-à-vis de l'agenda métropolitain du gouvernement, opposition des bailleurs aux réformes nationales menées depuis l'élection en 2017 d'Emmanuel Macron à la présidence de la République), soulignant à quel point il est nécessaire de combiner dans l'analyse de la mise en œuvre des facteurs institutionnels et nationaux, à des facteurs plus locaux. Plus généralement, cette difficulté à faire appliquer localement une réforme pensée nationalement amène à questionner l'évolution de la capacité de l'État à piloter le changement dans les sociétés contemporaines (King, Le Galès, 2017). S'il apparaît évident que les réformes des politiques du logement visant la déségrégation des quartiers les plus défavorisés constituent un cas d'école de *policy failure* aussi bien en France (Epstein, 2013 ; Desage, 2016) qu'ailleurs (Darthick, 1972), la mise en œuvre contrariée de la loi Égalité et Citoyenneté s'explique aussi par des processus récents qui ont affaibli l'État dans sa capacité à mettre en œuvre des réformes. La décennie 2010 a en effet été marquée par différents processus – affaiblissement de l'État local, élargissement à marche forcée des intercommunalités, durcissement des relations entre l'État et les élus locaux, différenciation socio-économique accrue des territoires depuis la crise financière de 2008, etc. – qui

⁴⁸ Ce constat rejoint celui qu'établissait Philippe Zittoun dans son analyse des politiques nationales du logement : « les changements de la politique publique du logement interviennent davantage au cours de périodes où n'existe pas de projet de réforme qu'à des moments particuliers où des acteurs se mobilisent pour demander un changement radical » (Zittoun, 2000, p. 124).

ont lourdement pesé sur la mise en œuvre de la réforme des attributions et qui semblent limiter les capacités de l'État à imposer des régulations plus fortes dans certains domaines d'action.

1.2. Le maintien des catégorisations officielles dans les politiques locales d'attribution et de peuplement

Dans ce contexte, les réformes récentes ont pour l'instant échoué à imposer aux acteurs des politiques locales des attributions et du peuplement une redéfinition du principe de mixité sociale et à rompre avec la mobilisation de catégories socio-spatiales officielles. Une première raison tient aux contenus même de la loi Égalité et Citoyenneté et au calibrage des instruments de mise en œuvre. Les dispositifs créés se heurtent à la critique des acteurs. C'est particulièrement le cas de la catégorie de quartiles de revenus, dont la pertinence est mise en cause à la fois par les bailleurs sociaux et les communes, parfois même avec le soutien des représentants de l'État local. Les mesures sont jugées irréalistes et/ou déconnectées des problématiques de terrain, que ce soit en termes de lutte contre la vacance, de réduction des impayés de loyers, de gestion des troubles de voisinage ou de respect des souhaits des ménages. Peu de sanctions sont, par ailleurs, prévues en cas de non application de la loi Égalité et Citoyenneté. Si la réforme a bien produit des effets sur les configurations locales, il s'agit en partie d'effets de mobilisations des acteurs dominants – maires et organismes HLM – en vue de préserver le statu quo sur les stratégies locales préexistantes. Ces acteurs conservent d'importantes marges de manœuvre dans les processus d'attribution, tandis que les structures intercommunales peinent toujours à agir sur le rééquilibrage social du peuplement HLM. La loi Égalité et Citoyenneté les avait pourtant érigés en chefs de file des politiques d'attribution, considérant qu'elles seraient les plus à même de lutter efficacement contre la spécialisation sociale des quartiers.

Communes et bailleurs résistent à une redéfinition législative de la mixité sociale qui risque de saper les bases de leur pouvoir d'attribution. Les mécanismes institutionnels de catégorisation des publics du logement social selon des critères de désirabilité perdurent. Dans l'expérience des acteurs en charge de la gestion des attributions, la désirabilité recouvre plusieurs dimensions qui peuvent être liées à des critères socio-économiques, résidentiels, ethnoraciaux ou culturels. Notre enquête montre que les ménages dominés dans les rapports sociaux de classe et de race continuent d'être considérés comme des « indésirables » et que la préférence communale reste active sur tous les terrains. L'approche par les catégorisations conduit aussi à souligner l'imbrication des modes de classification et de hiérarchisation des groupes sociaux. Ainsi, certaines catégories régulièrement mobilisées par les acteurs locaux, en termes de lieu, de culture ou de mode de vie, peuvent s'articuler de façon plus ou moins explicite à des stéréotypes ethnoraciaux, moins légitimes et donc moins dicibles. Elles peuvent servir à désigner, en les euphémisant, des catégories ethnoraciales dont la prise en compte est illégale dans le contexte français. La permanence de ces catégorisations pratiques informelles participe à la reproduction de l'ordre socio-spatial : les hiérarchies sociales, ethnoraciales et résidentielles sont maintenues voire renforcées par des stratégies de peuplement dont l'orientation et les objectifs n'ont pas fondamentalement changé à ce stade.

Localement, la mise en œuvre localisée des réformes ne s'est pas articulée, sur les terrains étudiés, à la mise à l'agenda renforcée de la lutte contre la production institutionnelle des discriminations, notamment ethnoraciales, dans le logement social. À défaut d'enregistrer des pratiques ou des politiques, notre enquête met en évidence la prégnance des catégorisations ethnoraciales et du

risque discriminatoire dans les politiques de mixité. Comme nous l'avons vu, ce risque est parfois bien identifié par les acteurs de terrain. Pourtant, la lutte contre les discriminations reste une préoccupation quasi absente des politiques locales. Sur tous les terrains étudiés, les agents ou services en charge de la lutte contre les discriminations apparaissent comme les grands absents : les réformes récentes n'ont pas amené les acteurs locaux à construire les discriminations ethnoraciales dans l'accès au logement social comme un problème public et à les inscrire à l'agenda (Cerrato Debenedetti, 2018). Cela pose question dans la mesure où les sources de la production institutionnelle des discriminations, notamment ethnoraciales, sont bien identifiées dans le contexte français et sont peu remises en cause par les lois récentes : caractère central de l'objectif de mixité sociale, contradictions entre objectifs d'accès au logement et de mixité sociale, traductions locales non contrôlées de la mixité sociale, zones d'action discrétionnaires des bailleurs sociaux et des communes dans les attributions (notamment dans les opérations de pré-sélection des dossiers en amont des CAL), opacité des processus et des critères découlant de ces zones discrétionnaires, poids des considérations de bonne gestion du parc dans les stratégies d'attribution des bailleurs sociaux, saillance des rapports sociaux de classe et de race dans la société globale et dans les stratégies résidentielles des ménages. Les recherches existantes en France et ailleurs ont montré que la lutte contre les discriminations suppose, pour être efficace, une politique volontariste qui s'attaque aux sources institutionnelles des pratiques inégalitaires et discriminatoires. Force est de constater qu'on ne trouve pas trace de ces politiques volontaristes à l'échelle locale. Tout se passe comme si l'inscription dans la loi d'une approche de la mixité par les seuls revenus valait, du point de vue des acteurs locaux, garantie de non-discrimination. Comme le montre l'enquête menée, la clarification du principe de mixité sociale n'est pourtant pas suffisante pour que les procédures d'attribution soient moins perméables au risque discriminatoire. Néanmoins, il nous faut rester prudent sur les conclusions : le recul temporel de l'enquête reste limité et l'on peut, par exemple, faire l'hypothèse que des effets d'apprentissage aient lieu dans les années à venir, qui permettent aux intercommunalités de se saisir de la question du peuplement et de renforcer leurs capacités d'action collective en parvenant à infléchir les pratiques concrètes d'attribution des bailleurs et des communes.

1.3. Des différenciations locales dans la structuration des capacités d'action intercommunale

L'analyse comparée, à partir de nos six études de cas, de la structuration des capacités d'action collective à l'échelle intercommunale concernant le rééquilibrage spatial de l'offre nouvelle et le rééquilibrage social du peuplement du parc social débouche sur plusieurs enseignements.

Notre recherche montre tout d'abord que les contours de l'action collective au niveau intercommunal dans le champ des attributions de logements sociaux présentent des différenciations territoriales fortes. Dans certains cas, cette capacité d'action se structure autour du respect des objectifs tels que définis par la loi sans ambition d'introduire des changements forts à court terme sur les routines établies dans les attributions. Dans d'autres cas, cette capacité d'action se structure autour d'objectifs plus politisés qui visent à faire changer les pratiques établies pour un rééquilibrage social de l'occupation du parc social.

Un second apport de la comparaison des études de cas est de montrer que la structuration d'une capacité d'action intercommunale dans le champ de l'habitat n'est pas un processus linéaire. Ce

n'est pas parce qu'une capacité d'action collective s'est mise en place pour rééquilibrer territorialement le parc de logements sociaux que cette capacité d'action collective sera à même de traiter avec le même volontarisme les enjeux de peuplement de ce parc. Des dynamiques exogènes – élargissement de l'EPCI, recentrage de l'action des services de l'État sur leurs missions régaliennes, accentuation des dynamiques socio-spatiales au sein de l'EPCI - peuvent même aboutir, dans certains cas, à une désintégration politique de l'EPCI (Charmes, 2019 ; Béal et Dormois, 2020). Par désintégration intercommunale, nous entendons ici les changements institutionnels et la transformation des équilibres de gouvernement qui conduisent à un ralentissement de l'intégration politique entre communes et un affaiblissement de la capacité de la structure intercommunale à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques construites autour de l'identification d'un « intérêt communautaire ». Cette désintégration s'apparente à une neutralisation de la capacité d'action dans le domaine de l'habitat.

Troisièmement, à l'encontre d'une vision de l'histoire de l'intercommunalité comme étant dominée par la confrontation entre les poussées réformatrices venant essentiellement de l'État et le travail de sappe des acteurs locaux coalisés dans une stratégie de résistance à la réforme, l'analyse des politiques intercommunales d'attribution que nous avons menée propose une lecture de la dialectique intercommunale comme mettant aux prises avant tout des forces locales antagoniques, les unes constituant une sorte de nébuleuse réformatrice, les secondes des réseaux favorables au statu quo. En particulier, l'analyse comparative montre le rôle au sein de ces nébuleuses réformatrices d'acteurs trop peu souvent au cœur de l'analyse de l'intercommunalité à la française : les fonctionnaires territoriaux. Leur rôle dans l'appropriation des réformes et leur adaptation aux orientations politiques locales ressort nettement. Dans les intercommunalités où le choix politique consiste à s'en tenir au respect des obligations légales, les fonctionnaires territoriaux prennent en charge l'élaboration des documents et accompagnent les élus intercommunaux dans leurs relations partenariales et dans les discussions politiques internes aux EPCI.

Le recul temporel par rapport à l'adoption de la loi Égalité et citoyenneté est insuffisant pour mesurer les résultats obtenus en termes de rééquilibrage social selon les contours de la capacité d'action collective structurée au niveau intercommunal. Des effets d'apprentissage permettront-ils d'infléchir les pratiques dans les EPCI où les CIA comportent des objectifs généraux et peu territorialisés ? Nous pensons ici à l'impact de la remontée au niveau intercommunal des nouvelles conventions de renouvellement urbain signées avec l'ANRU. Ces conventions prévoient le relogement des ménages concernés par la démolition de leur logement. L'intercommunalité s'impliquera-t-elle directement dans l'accompagnement de ces relogements ou sous-traitera-t-elle cette question à l'inter-bailleur ? Là où un volontarisme politique s'est exprimé pour dépasser la posture légaliste, observera-t-on des changements dans les pratiques d'attribution ?

1.4. L'analyse statistique des attributions de logements sociaux et du peuplement

Afin de rendre compte du peuplement et des attributions du parc social, notre recherche a proposé une méthodologie nouvelle d'analyse quantitative du peuplement du parc social. Cette méthodologie articule trois sources de données : les données détaillées du « Fichier Logements Ordinaires » du Recensement Général de la Population de 2015, les données de l'Enquête « Occupation du Parc Social » de 2018 des organismes de logements sociaux et les données du Système National d'Enregistrement de la demande. La méthode d'enquête permet de mesurer les

divisions socio-spatiales internes au parc social selon trois échelles d'analyse : l'échelle infra-communale, l'échelle communale et l'échelle des grands ensembles territoriaux des agglomérations. Les divisions socio-spatiales des territoires d'étude sont constamment mises en rapport avec les effets de structure du parc liés aux loyers, à la période constructive ou encore à la demande et aux attributions.

Cette méthodologie permet d'objectiver les divisions socio-spatiales du parc social à l'échelle des agglomérations, l'évolution des demandes et des attributions. Elle permet de montrer que le peuplement du parc social des six agglomérations présente des différenciations internes fortes. Mise en œuvre ici pour étudier les évolutions perceptibles sur la période 2015-2018, cette méthodologie pourra être reproduite pour suivre ces évolutions sur une temporalité plus longue.

2. Perspectives de recherche

Toute recherche suppose des choix en termes de définition de l'objet et de dispositif d'enquête. La recherche que nous avons menée s'est construite sur plusieurs choix qui en circonscrivent les résultats et qu'il nous faut rappeler pour finir.

2.1. Temporalités de la recherche, temporalités de l'action publique

Notre recherche est d'abord circonscrite en termes de temporalité. La temporalité de l'enquête et son articulation à la temporalité des réformes délimitent bien évidemment la portée des résultats. La recherche a été proposée aux commanditaires au printemps 2017 et a officiellement débuté en décembre 2017, soit quasiment un an après la promulgation de la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017. Les enquêtes de terrain locales ont été menées pour l'essentiel entre l'été 2018 et l'été 2019, pour être analysées et comparées l'année suivante. Ce que cette recherche permet de saisir, c'est donc uniquement la première phase de la mise en œuvre des réformes, ce sont leurs effets de court terme. Elle permet d'observer les réactions des différentes catégories d'acteurs locaux à l'introduction de ces réformes venant transformer les politiques et configurations d'acteurs préexistantes. Le moment même de l'« atterrissage » d'une réforme est souvent un excellent révélateur des structures des configurations locales en ce qu'il rend plus que jamais visibles les intérêts, contraintes d'action et représentations des problèmes portés par les différentes catégories d'acteurs concernés et leur conflictualité. Mais il est tout aussi évident que les effets de réformes aussi substantielles que celles étudiées ici ne peuvent pas s'apprécier seulement sur le court terme. Analyser le changement dans l'action publique (Fontaine, Hassenteufel, 2002) suppose d'être attentif à différentes temporalités : le court terme (le moment de la promulgation d'une loi, le calendrier qu'imposent la loi et ses décrets d'application) mais aussi les évolutions de moyen et long terme.

Sur le volet de l'offre, c'est ainsi de façon progressive que les intercommunalités sont montées en puissance depuis maintenant deux décennies en construisant des politiques visant à rééquilibrer territorialement le parc de logement social, et l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 a joué un rôle substantiel dans ce mouvement. Ce n'est donc sans doute que dans dix ans ou vingt ans, voire davantage, que tous les effets induits par les réformes des attributions et du peuplement impulsées durant la décennie 2010 par la loi ALUR, la loi Égalité et Citoyenneté ou plus récemment

la loi ELAN pourront être appréciés. Comment les politiques intercommunales d'attribution des logements sociaux et de peuplement vont-elles être amenées à s'installer et à se consolider sur la durée de l'actuelle génération de PLH ou de la suivante ? La construction d'OPH intercommunaux plus puissants et qui gèreront une part très substantielle du parc de logement social sur le territoire de certains EPCI favorisera-t-elle cette consolidation ? Assistera-t-on à une poursuite des processus de différenciation territoriale débouchant sur la mise en place de politiques et pratiques de plus en plus éloignées d'un territoire à l'autre ? Analyser les changements dans la durée supposerait de suivre les six terrains locaux en prolongeant les enquêtes qualitatives ainsi que l'analyse statistique qui a été expérimentée dans le cadre de notre recherche pour la période 2015-2018.

2.2. Changement dans les politiques, changement dans les pratiques

Ensuite, notre projet de recherche s'est centré sur les modes de redéfinition des politiques locales d'attribution et de peuplement et, pour cela, il a reposé principalement sur des entretiens auprès des différentes catégories d'acteurs locaux concernés par les réformes. Même s'il a tenté de reconstituer de façon précise, à partir des entretiens et de l'analyse documentaire, la réalité des pratiques et processus d'attribution dans leur détail, et les changements qui les affectent, il n'a pas été construit pour observer directement les pratiques d'attribution, ce qui suppose un dispositif d'enquête plus ethnographique et construit dans le temps long. Des travaux de recherche centrés sur les pratiques concrètes des équipes et agents de terrain seraient utiles pour mieux appréhender cette dimension.

2.3. Les publics de l'action publique

Troisièmement, notre recherche s'est centrée sur les acteurs institutionnels, laissant de côté une autre catégorie clé de la construction des politiques publiques : les usagers ou ressortissants (Warin, 1999). Ils sont bien présents, au fil des pages de ce rapport, mais ils le sont en ce qu'ils font l'objet de perceptions et de catégorisations par les acteurs institutionnels, en ce que leurs attentes, leurs aspirations et stratégies résidentielles, leurs difficultés et les difficultés qu'ils posent sont appréhendées par ceux-ci (Gourgues, Mazeaud, 2018). D'autres recherches seraient nécessaires pour mieux saisir leurs aspirations, stratégies et contraintes résidentielles et ce que leur font les politiques publiques (Fol, Miot, Vignal, 2014). Des travaux seraient également utiles pour étudier, comme cela a été fait dans d'autres contextes nationaux (Kullberg, 2002 ; Manley, van Ham, 2011), les usages que font les demandeurs des nouveaux instruments visant à les rendre plus « actifs » dans l'allocation des logements sociaux et reposant sur leur « choix » (location active, information des demandeurs, usage de systèmes de cotation transparents, etc.) ou les effets de ces instruments sur l'accès au logement des ménages les plus vulnérables et sur la ségrégation.

2.4. Ouvrir la boîte noire de la réforme législative

Last but not least, notre recherche s'est centrée sur la mise en œuvre localisée des réformes et sur les préoccupations des acteurs locaux, en traitant les réformes nationales et les lois des années 2010 comme une donnée sans en ouvrir la boîte noire. Pourtant, à l'issue de cette recherche, ces politiques nationales ne cessent d'interroger. C'est notamment le cas de la loi Égalité et Citoyenneté et de ses mesures les plus emblématiques. Par exemple, comment comprendre qu'une catégorie d'appréhension des demandeurs qui n'était mobilisée jusqu'alors sur aucun des terrains locaux enquêtés, celle du quartile de revenus, ait été retenue par le législateur pour clarifier l'objectif de

mixité sociale dans les attributions ? L'étude sociologique de la genèse du volet logement de la loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 reste à faire, et en particulier celle de ses mesures centrales : la définition d'objectifs de 25% d'attributions de logements sociaux hors quartiers politique de la ville (QPV) aux ménages du premier quartile de revenus, et de 50% d'attributions en quartiers politique de la ville aux ménages des trois autres quartiles. Afin de prolonger la recherche dont rend compte le présent rapport, un travail postdoctoral complémentaire a été lancé en septembre 2020 sur cette question⁴⁹. Cette étude viendra compléter les études de cas localisées effectuées qui montrent des acteurs locaux réticents à la mise en œuvre de ces mesures. Elle doit permettre de comprendre comment le législateur a construit à travers ces mesures une nouvelle définition de la mixité sociale, s'appuyant sur des catégories nouvelles (les quartiles de revenus) jusqu'alors peu utilisées dans les politiques et pratiques locales d'attribution. Il s'agira d'analyser la mise à l'agenda de ces mesures dans un contexte spécifique, faisant suite à l'attentat contre Charlie Hebdo du 7 janvier 2015 et au discours du Premier ministre (Manuel Valls) quant à « *un apartheid territorial, social, ethnique* » (20 janvier 2015). L'objectif de l'étude est de reconstituer les jeux et positionnements des différentes catégories d'acteurs impliqués dans la réforme et dans le processus législatif (acteurs parlementaires, acteurs ministériels, groupes d'intérêt divers tels que les organisations représentantes des bailleurs sociaux, des communes, des intercommunalités, etc.), de retracer les alternatives discutées, jusqu'à l'imposition de cette redéfinition législative de la mixité sociale. La méthodologie de l'enquête reposera principalement sur deux sources : l'analyse des sources institutionnelles écrites (débats et travaux parlementaires, prises de positions institutionnelles publiques, mais aussi documents préparatoires, notes internes, échanges de courriers, archives, etc.) et la réalisation d'une série d'entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs impliqués dans l'élaboration de la loi (acteurs gouvernementaux et parlementaires, groupes d'intérêts).

⁴⁹ Recherche postdoctorale en cours de Marion Lang complémentaire au rapport final du projet API, Université Jean Monnet, Triangle (septembre 2020-août 2021).

Bibliographie

Abélès M. (1989), *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob.

Aubrée L. (2005), « Les dynamiques de peuplement du parc locatif social », in Buisson M.-A., Mignot D. (dir.), *Concentration économique et ségrégation spatiale*, Bruxelles, De Boeck, p. 11-18.

Aubré, L. (2006), « L'évolution du peuplement du parc HLM en France », *Pensée plurielle* (2), p. 53-61.

Authier J.-Y. (dir.), Bidet J., Collet A., Gilbert P., Steinmetz H. (2010), *Etat des lieux sur les trajectoires résidentielles*, PUCA (plan urbanisme construction architecture), Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, Groupe de Recherche sur la socialisation (UMR 5040), Université de Lyon 2, Paris, 85 p.

Bacqué M.-H., Fol S. (2008), « Les politiques de mixité sociale en France : de l'injonction politique nationale aux contradictions locales », in Fée D., Nativel C. (dir.), *Crises et politiques du logement en France et au Royaume-Uni*, Paris, Sorbonne Nouvelle, p. 117-133.

Bacqué M.-H., Fol S. (1997), *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, L'Harmattan.

Ballain R., Jaillet M.-C (1998), « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation du marché et action sociale », in Segaud M., Bonvalet C., Brun J. (dir.), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, p. 256-263.

Ballain R. (2005), « Les politiques locales de l'habitat et le redéploiement de l'action publique », in Faure A., Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 131-144.

Barrett S. (2004), « Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies », *Public administration*, 82(2), p. 249-262.

Barrett S., Hill M. (1984), « Policy, bargaining and structure in implementation theory: towards and integrated perspective », *Policy and Politics*, 12(3), p. 219-40.

Barros (De) F. (2005), « Des 'Français musulmans d'Algérie' aux 'immigrés'. L'importation de classifications coloniales dans les politiques du logement en France (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 159, no. 4, p. 26-53.

Bataille Ph. (1997), *Le racisme au travail*, Paris, La Découverte.

Béal V. (2011), *Les politiques du développement durable. Gouverner l'environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*, Thèse de doctorat en science politiques, Université Jean Monnet Saint-Etienne.

Béal V., Cauchi-Duval N., Gay G., Morel Journal C., Sala Pala V. (2020), *Sociologie de Saint-Etienne*, Paris, Editions La Découverte.

Béal V., Dormois R. (2021, à paraître), « Le déclin urbain au Pays de Peugeot. La difficile émergence des enjeux de décroissance urbaine à Montbéliard », in Béal V., Cauchi-Duval N., Rousseau M. (dir), *Le déclin urbain : malédiction ou opportunités*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.

Belmessous F. (2013), « Du ‘seuil de tolérance’ à la ‘mixité sociale’ : répartition et mise à l’écart des immigrés dans l’agglomération lyonnaise (1970-2000) », *Belgeo*, n°3.

Blanc-Chaléard M.-C. (2008), *Des bidonvilles à la ville. Migrants des Trente glorieuses et résorptions en région parisienne*, Habilitation à diriger des recherches, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne.

Bonilla-Silva E. (2013), *Racism without Racists: Color-blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in America*, 4th edition. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Bonnal L., R. Boumahdi, P. Favard (2013), « Inégalités d’accès au logement social : peut-on parler de discrimination ? », *Économie et statistique*, n° 464, p. 15-33.

Bonnal L., Boumahdi R., Favard P. (2012), « Les déterminants de la durée d’accès à un logement social », *Revue Économique*, vol. 63, n° 4, p. 721-742.

Bourgeois C. (1996), *L’attribution des logements sociaux : politique publique et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan.

Bourgeois M. (2019a), *Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Paris, Dalloz.

Bourgeois M. (2019b), « La managérialisation du travail d’attribution : une sélection plus discriminatoire », *Métropolitiques*, 18 mars 2019. URL: <https://metropolitiques.eu/La-managerialisation-des-HLM-vers-davantage-de-discriminations.html>

Bourne L. S., (1981), *The Geography of Housing*, Londres, Arnold, 288 p.

Brenac T., Hernandez F., Reigner H. (2009), « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques publiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, 5.

Brouant J.-P. (dir.) (2006), « *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?* », *Les cahiers du Gridaueb*, série « Droit de l’habitat », n°16.

Brouant J.-P. (2005), « La compétence habitat des intercommunalités. Les jeux ambigus du législateur », *Les Annales de la recherche urbaine*, 99(1), p. 93-101.

Brouant J.-P. (2004), « Européanisation, territorialisation, contractualisation : quel avenir pour l’encadrement de l’intervention publique dans le domaine du logement ? », *Revue de Droit Immobilier*, p. 508-518.

Brouant J.-P. (2002), « Les enjeux des politiques locales de l'habitat », *Annuaire des Collectivités Locales*, 22(1), p. 149-167.

Burgess W., McKenzie R., Park R. E. (dir.) (1925), *The City*, Chicago, The University of Chicago Press.

Cartier M., Coutant I., Masclet O., Siblot Y. (2008), *La France des 'petits-moyens'. Enquête sur la banlieue pavillonnaire*, Paris, La Découverte.

Castel R. (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

Cerrato Debenedetti M.-C. (2018), *La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France : de l'annonce à l'esquive (1998-2016)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Chamboredon J.-C., Lemaire M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, 11-1, p. 3-33.

Chapelle G., Ramond Q. (2018), « Un parc social, des parcs sociaux. Analyse des stratégies de production et de gestion en Ile-de-France », *Sciences Po LIEPP Working paper*, n°77.

Charmes E. (2019), *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Paris, Seuil.

Charmes E. (2011), *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Presses Universitaires de France.

Charmes E. (2009), « Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources ? », *La Vie des idées*, 10 mars 2009. ISSN: 2105-3030. URL: <https://lavedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la-mixite-sociale.html>

Charmes E., Bacqué M.-H. (dir.) (2016), *Mixité sociale, et après ?*, Paris, Presses Universitaires de France.

Charmes E., Keil R. (2015), "The politics of post-suburban densification in Canada and France", *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(3), p. 581-602.

Charmes E., Rousseau M. (2014), « Le pavillon et l'immeuble : géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon », *Géographie, économie, société*, vol. 16, n°2, p. 155-181.

Clerval A., Miot Y. (2017), « Inégalités et habitat en Île-de-France : quelles conséquences des politiques de renouvellement urbain sur le peuplement ? », *Espaces et sociétés*, vol. 3, n° 170, p. 51-72.

Clerval A. (2008), *La gentrification à Paris intramuros : dynamiques spatiales, rapports sociaux et politiques publiques*, Thèse pour le doctorat de géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.

Clerval A., Fleury A. (2009), « Politiques urbaines et gentrification, une analyse critique à partir du cas de Paris », *L'espace politique*, n°8 [url : <http://espacepolitique.revues.org/1314>].

Coing H. (1966), *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, Éd. ouvrières.

Collet A. (2010), *Génération de classes moyennes et travail de gentrification. Changement social et changement urbain dans le Bas Montrenuil et à la Croix Rousse, 1975-2005*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université Lumière Lyon 2, Lyon.

Cordier M. (2014), « Les politiques de peuplement : l'impossible régulation intercommunale ? », in Desage F., Morel Journal C., Sala Pala V. (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 259-281.

Cordier M. (2011), *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse pour le doctorat en aménagement et urbanisme, Université de Paris-Est Créteil, Créteil.

Cordier M., Driant J.-C. (2009), « La délégation des aides à la pierre. Bilan d'étape », *Études Foncières*, n°141.

Cordier M., Meunier J.-M. (2009), « L'émergence du pouvoir d'agglomération dans le champ de l'habitat », in Bourdin A., Prost R. (dir.), *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille, Parenthèses.

Cousin B. (2014), « Entre-soi mais chacun chez soi. L'agrégation affinitaire des cadres parisiens dans les espaces refondés », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 204, p. 88-101.

Darst M. (1972), *New towns in town, why a federal program failed*, Washington DC, Urban Institute.

David C. (2014), « Faire du logement social des 'immigrés' un problème de peuplement. Configurations politico-administratives et usages des catégories ethno-raciales (Saint-Denis, années 1960-années 1990) », in Desage F., Morel Journal C., Sala Pala V. (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 307-327.

David C., (2010), « La résorption des bidonvilles de Saint-Denis. Politique urbaine et redéfinition de la place des immigrants dans la ville (années 1960-1970) », *Histoire urbaine* (1), p. 121-142.

Deboulet A., Lelévrier C. (2014), *Rénovations urbaines en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Défenseur des droits (2015), *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole*.

Degeyter (collectif) (2017), *Sociologie de Lille*, Paris, La Découverte.

Demoulin J. (2016), *La gestion du logement social. L'impératif participatif*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Desage F. (2017), « Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec) », *Espaces et sociétés*, vol. 3, n° 170, p. 15-32.

Desage F. (2016), « 'Un peuplement de qualité'. Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n° 3, p. 83-112.

Desage F. (2012), « La ségrégation par omission ? », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n° 2, p. 197-226.

Desage F. (2009), « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des 'consensus' intercommunaux », *Politix*, vol. 4, n°88.

Desage F. (2005), *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université de Lille, Lille.

Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, coll. « Savoir/Agir ».

Desage F., Guéranger D. (2010), « La démocratisation de l'intercommunalité n'aura pas lieu », *Savoir/agir*.

Desage F., Morel Journal C., Sala Pala V. (dir.) (2014), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Deschamps E. (2008), « Mixité sociale et textes normatifs : le droit de la mixité sociale », in Marie-Christine Jaillet, Evelyne Perrin et François Ménard (dir.), *Diversité sociale, ségrégation urbaine et mixité*, Paris, PUCA, p. 249-271.

Desjardin X. (2013), *Politiques du logement et territoires. Acquis et perspectives pour la recherche*, Rapport, Paris, PUCA.

Desjardin X. (2006), *Intercommunalité et décentralisation - Les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport pour le PUCA.

Donzelot J. (2004), « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n°303, p. 14-39.

Donzelot J., Estèbe Ph. (1994), *L'État animateur : Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.

Dormois R. (2006), « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56(5), p. 837-867.

Dourlens C., Vidal-Naquet P. (1987), *Ayants droit et territoire. L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, Paris, PUCA.

Driant J.-C. (2015), *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française.

Driant J.-C. (2007), *Délégation des aides à la pierre. Regards croisés des acteurs de l'habitat*, Paris, Union sociale pour l'habitat.

Driant J.-C., (2004), « Le parc social : premier statut d'occupation des ménages à bas revenus », *INSEE Première*, n°962, avril, 4 p.

Driant J.-C., Lelévrier C. (2006), « Le logement social : mixité et solidarité territoriale », in Lagrange H., Oberti O., *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 177-193.

Duncan O. D., Duncan B. (1957), *The Negro Population of Chicago: A Study of Residential Succession*. Chicago, UCP.

Elias N., Scotson J.L. (1997), *Logiques de l'exclusion : enquête sociologique au cœur des problèmes d'une communauté*, Paris, Fayard.

Epstein R. (2020), « Un demi-siècle après Pierre Grémion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 70(1), p. 101-117.

Epstein R. (2013), *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

Epstein R., Kirszbaum T., Macaire H. (2011), *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition. La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre*, Rapport PUCA.

Espaces et sociétés (2017), « Logement et inégalités », vol.3, n°170.

Fabris E., Peillon P. (2007). Évolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. *Informations sociales*, (5), p. 34-49.

Faure J., Foultier C., Vanoni D. (2006), « Itinéraires résidentiels en habitat indigne », *Recherche sociale*, n°180.

Fijalkow Y., Lévy J.-P. (2010), « Les politiques du logement », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 113-138.

Fol, S., Miot Y., Vignal C. (dir.) (2014), *Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion.

Fontaine J., Hassenteufel P. (dir.) (2002), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Geld, (2001), *Les discriminations ethniques et raciales dans l'accès au logement social*, Paris, Geld.

Genestier Ph. (2010), « La mixité : mot d'ordre, vœu pieux ou simple argument ? », *Espaces et sociétés*, n°140-141.

Gimat M. (2017), *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, Thèse pour le doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris.

Gimat M., Gloor M. (2016), « La vente de logements sociaux à des particuliers. Modalités et conséquences d'une pratique encore marginale des organismes H.L.M. franciliens », *Revue d'Économie Rurale et Urbaine*, n°1, p. 5-33.

Gimat M., Pollard J. (2016), « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », *Géographie, Économie, Société*, n°18, p. 257-282.

Ginsburg N. (1992), « Racism and Housing. Concepts and Reality », in Braham P., Rattansi A., Skellington R. (dir.), *Racism and Antiracism. Inequalities, Opportunities and Policies*, London: Sage Publications, p. 109-132.

Ginsburg N. (1988), « Institutional racism and local authority housing », *Critical Social Policy*, vol. 8, n°24, p.4-19.

Girard V. (2017), *Le vote FN au village. Trajectoires de ménages populaires du périurbain*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.

Girard V. (2014), « Un peuplement au-dessus de tout soupçon ? Le périurbain des classes populaires blanches », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 204, n° 4, p. 46-69.

Godier P., Sorbets C., Tapie G. (2009), *Bordeaux, métropole : un futur sans rupture*, Marseille, éditions Parenthèses.

Gourgues G., Mazeaud A. (dir.) (2018), *L'action publique saisie par ses publics. Gouvernement et (dés)ordre politique*, Lille, Presses universitaires du Septentrion.

Guéranger D. (2008a), « L'intercommunalité en question », *Problèmes politiques et sociales*, p. 951-952, La Documentation française, Paris.

Guéranger D. (2008b), « L'intercommunalité, créature de l'État. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 4, p. 595-616.

Guéranger D. (2003), *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

Harvey D. (2011), *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*. Éditions Amsterdam, Paris.

Hassenteufel P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Henderson J., Karn V. (1987), *Race, Class and State Housing, Inequality and the Allocation of Council Housing in Britain*, Gower, Aldershot.

Hill M., Hupe P. (2006), *Implementing public policy*, Londres, Sage.

Houard N. (2009), *Droit au logement et mixité : les contradictions du logement social*, Paris, L'Harmattan.

Hmed C. (2006), *Loger les étrangers « isolés » en France : socio-histoire d'une institution d'État : la Sonacotra (1956-2006)*, Thèse de doctorat, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne.

Jedynak P. (1990), « Les familles noires africaines de Paris : le quartier de la Place de la Réunion », *Revue Européenne de Migrations Internationales*, vol. 6, n°3, p. 83-98.

Jounin N., Palomares E., Rabaud A. (2008), « Ethnicisations ordinaires, voix minoritaires », *Sociétés contemporaines*, vol. 70, n° 2, p. 7-23.

Kamoun P. (2007), « Historique du peuplement. Un siècle d'habitat à 'bon marché' », *Informations sociales*, 5, p. 14-23.

Kinder et Sanders (1996), *Divided by color: Racial politics and democratic ideals*. Chicago, IL, US: University of Chicago Press.

King D., Le Galès P. (dir.) (2017), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford, Oxford University Press.

Kirschenman J., Neckerman K. (1991), « We'd Love to Hire them but... The Meaning of Race for Employers », in Jencks C., Peterson P. (dir.), *The Urban Underclass*, Brookings Institution, Washington, p. 204-231.

Kirszbaum T. (2013), « La rénovation urbaine comme politique de peuplement. Les États-Unis et la France entre classe et 'race' », *Métropoles*, n°13. URL: <http://metropoles.revues.org/4769>.

Kirszbaum T. (2009), *Rénovation urbaine, les leçons américaines*, Paris, coll. La ville en débat, Presses Universitaires de France.

Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de littérature dans une perspective comparative*, Paris, La Documentation française.

Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la république et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, Paris, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, Plan Urbanisme Construction Architecture.

Kirszbaum T. (1999), « Les immigrés dans les politiques de l'habitat. Variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés contemporaines*, vol. 33, n° 1, p. 87-110.

Kullberg J. (2002), « Consumers' Responses to Choice-based Letting Mechanisms », *Housing Studies*, vol.17, n°4.

Lab'Urba (2015), *Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole*, rapport de recherche, Paris, ACSE - PUCA - DDD.

Laferrère, A. (2013), "Pauperization and Polarization of French Social Housing", *Revue économique*, vol.64, n°5, p. 805-832.

Lambert A. (2013), « La gauche et le périurbain. Les ambiguïtés de la politique de ‘mixité sociale’ dans une petite commune pavillonnaire et ses effets sur le peuplement », *Politix*, vol. 101, n° 1, p. 105-131.

Lascoumes P., Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Launay L. (2011), *Les politiques de mixité par l'habitat à l'épreuve des rapports résidentiels. Quartiers populaires et beaux quartiers à Paris et à Londres*. Thèse pour le doctorat en sociologie, Université Paris Ouest, Nanterre.

Lefebvre H. (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Seuil.

Le Galès P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, p. 57-95.

Lelévrier C. (2008), « Pratiques de logeurs : de la mixité aux processus de regroupements », in Jaillet M.-C, Ménard F., Perrin E., « Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité », *Actes du séminaire du PUCA*, p. 233-247.

Lelévrier C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et Sociétés*, n°140-141, p. 59-74.

Lelévrier C. (2008), « Pratiques de logeurs : de la mixité aux processus de regroupements », in Jaillet M.-C, Ménard F., Perrin E., « Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité », *Actes du séminaire du PUCA*, p. 233-247.

Le Lidec P. (2008), « La réforme des institutions locales », in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 255-281.

Le Lidec P. (2007), « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n°1-2, p. 111-130.

Le Saout R. (dir.) (2010), *L'intercommunalité en campagne. Rhétoriques et usages de la thématique intercommunale dans les élections municipales de 2008*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Le Saout R. (2004), *Les transferts des personnels des communes vers les EPCI*, Rapport pour le ministère de la Recherche (ACI travail).

Le Saout R. (2000), *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans.

Lévy J-P. (2003), « Peuplement et trajectoires dans l'espace résidentiel : le cas de la Seine-Saint-Denis », *Population*, vol. 58, p. 365-400.

Lévy J-P. (1998), « Dynamiques du peuplement résidentiel », *Sociétés contemporaines*, n°29, p. 43-72.

Lévy J-P. (1992), « La mobilité résidentielle dans le contexte local. Une approche comparative en France », in Lelièvre E., Lévy-Vroelant C. (dir.), *La ville en mouvement : habitat et habitants*, Paris, L'Harmattan.

Lewis J., Flynn R. (1979), « The implementation of urban and regional planning policies », *Policy and Politics*, vol.7, n°2, p. 123-142.

Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in the Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.

Lorcerie F. (dir.) (2003), *L'école et le défi ethnique*, Paris, INRP-ESF.

Madoré F. (2004), « La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels », in Le Saout R., Madoré F. (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 159-178.

Majone G. (1994), « The rise of the regulatory state in Europe », *West European Politics*, vol.17, n°3, p. 77-101.

Manley D., van Ham M. (2011), "Choice based lettings, ethnicity and segregation in England", *Urban Studies*, vol.48, n°14, p.3125-3143.

Mansuy M., Marpsat M. (1991), « Les quartiers des grandes villes : contrastes sociaux en milieu urbain », *Economie et statistique*, vol. 245, p. 33-47.

Martinais E. (2018), « Que fait la restructuration de l'État à l'action publique locale ? L'exemple de l'environnement », in Huré M., Rousseau M., Béal V., Gardon S., Meillerand M.-C. (dir.), *(Re)penser les politiques urbaines. Retour sur 20 ans d'évolution de l'action publique dans les villes françaises (1995-2015)*, Paris, PUCA, p. 153-162.

Masclet O. (2005), « Du 'bastion' au 'ghetto'. Le communisme municipal en butte à l'immigration, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 159, p. 10-25.

Massey D.S. (2007), *Categorically Unequal*, Russel Sage Foundation.

Massey D., Denton N. (1993), *American Apartheid: segregation and the making of the underclass*, Cambridge and London, Harvard University Press.

Mattina C. (2016), *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie Politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po.

Maurin E. (2004), *Le ghetto français : enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil.

Michel H. (1997), *Intercommunalités et gouvernements locaux : l'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Thèse pour le doctorat de droit public, Université Rennes 1, Rennes.

Miot Y. (2012), *Face à la décroissance urbaine, l'attractivité résidentielle ? Le cas des villes de tradition industrielle de Mulhouse, Roubaix et Saint-Etienne*, Thèse pour le doctorat en aménagement et urbanisme, Université Lille 1, Lille.

Moran M. (2002), « Understanding the Regulatory State », *British Journal of Political Science*, 32(2), p.391-413.

Morel Journel C., Sala Pala V. (2011), « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles*, 10.

Oberti M., Préteceille E. (2016), *La ségrégation urbaine*, Paris, La Découverte.

Pager D., Karafin D. (2009), « Bayesian bigot? Statistical discrimination, stereotypes, and employer decision-making. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (1), p.70-93.

Pager D., Quillian L. (2005), « Walking the Talk? What Employers Say Versus What They Do », *American Sociological Review*, vol.70, n°3, p.355-380.

Palomares E. (2008), « Itinéraire du credo de la mixité sociale », *Projet*, n°307, p. 23-29.

Pan Ké Shon J.L. (2009), « Residential Mobility Trends in France, 1973-2006: New Estimates », *Population-E*, vol. 64, n° 4, p. 687-703.

Pierson P. (2000), « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American political science review*, vol.94, n°2, p.251-267.

Pinçon M., Pinçon-Charlot M. (2010), *Les Ghetto du Gotha*, Paris, Seuil.

Pinçon M., Pinçon-Charlot M. (1992), *Quartiers bourgeois, quartiers d'affaires*, Paris, Payot.

Pinson G. (2019), « Politiser et dépolitiser la métropole : dimension et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles*, 25.

Pinson G. (2010), « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, 32(1), p. 73-92.

Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po.

Pinson G. (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 4, n°56, p. 619-651.

Pollard J. (2009), *Acteurs économiques et régulation politique : les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Paris.

Pollitt C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A., Talbot C. (2001), « Agency fever? Analysis of an international policy fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), p. 271-290.

Pressman J.L., Wildavsky A.B. (1973), *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, University of California.

Préteceille E., (2009), « La ségrégation ethno-raciale dans la métropole parisienne », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n° 3, p. 489-519.

Préteceille E. (2006), « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », *Sociétés contemporaines*, n°62, p. 69-93.

Pülzl H., Treib O. (2007), « Policy implementation », dans Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S., Sidney (Dir.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Londres, Taylor & Francis, p. 89-107.

Pumain D., Saint-Julien T. (2010), *L'Analyse spatiale*, Armand Colin, Paris.

Quilichini P. (2006), « Champs des politiques intercommunales de l'habitat », in Brouant J.-P. (dir.), *Intercommunalité et habitat : les communautés au milieu du gué ?* Paris, Cahiers du GRIDAUH, p. 21-42.

Quilichini P. (2001), *Logement social et décentralisation*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Raad L. (2017), « Pour qui produit-on du logement social ? Le cas de la banlieue rouge », *Espaces et sociétés*, vol. 3, n°170, p. 33-50.

Raad L. (2014), *Transformations sociales en banlieue rouge. Politiques locales, stratégies résidentielles et inscription territoriale des classes moyennes*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris 7 Denis Diderot, Paris.

Reigner H. (2013), « Démocratie intercommunale et solidarité territoriale. L'apport de la recherche en science politique », *Les cahiers du Grand Lyon*, n°2, p. 50-55.

Reigner H., Frinault T., Guy C. (2010), « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire », *Politiques et management public*, 27(3), p. 3-30.

Ramon Q., Chapelle G. (2019), « Un parc social, des parcs sociaux : une typologie des configurations locales du logement social en Île-de-France », *Géographie, économie et société*, 2019/3, p. 171-203

Rex J., Moore R. (1967), *Race, Community, and Conflict: A Study of Sparkbrook*, New York: Oxford University Press.

Rhein C., 1994, « La ségrégation et ses mesures », in Rhein C., Brun J. (dir.), *La ségrégation dans la ville*, Paris, L'Harmattan, p. 121-162.

Rudder (De) V. (1980), « La tolérance s'arrête au seuil », *Pluriel-Débat*, n° 21, p. 3-13.

Safi M. (2013), *Les inégalités ethno-raciales*, Paris, La Découverte.

Saint-Macary H. (2011), *Mixité sociale et diversité de l'habitat : l'investissement d'acteurs privés dans les opérations de rénovation urbaine*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Université Paris-Est Créteil, Créteil.

Sala Pala V. (2013), *Discriminations ethniques : les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Sala Pala V. (2010), « Differentialist and Universalist Anti-Discrimination Policies on the Ground: How Far They Succeed, Why They Fail. A Comparison Between Britain and France », *American Behavioral Scientist*, vol. 53 (12), p. 1788-1805.

Sausman C., Oborn E., Barrett M. (2016), « Policy translation through localisation: implementing national policy in the UK », *Policy and Politics*, 44(4), p. 563-589.

Savitch H. V., Vogel R. K. (dir.) (1996), *Regional Politics: America in a Post-City Age*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Schofield J. (2001), « Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research », *International Journal of Management Review*, 3(3), 245-263.

Schofield J., Sausman C. (2004), « Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice: introduction », *Public Administration*, 82(2), p. 235-248.

Simon P. (2003), « Le logement social en France et la gestion des “populations à risques” », *Hommes et migrations*, vol. 1246, p. 76-91.

Simon P. (1998), « Ghettos, Immigrants, and Integration. The French Dilemma », *Netherland Journal of Housing and the built Environment*, vol. 13, n° 1, p. 41-61.

Smith, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, London and New York: Routledge.

Stone C. (1993), « Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, 15(1), p. 1-28.

Stone C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.

Surel Y. (1997), « Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre », *Revue française de science politique*, 47(2), p. 147-172.

Tanter A., Toubon J.-C. (1999), « Mixité sociale et politique de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés Contemporaines*, n°33-34, p. 59-86.

Tissot S. (2011), *De bons voisins. Enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Paris, Raisons d'agir.

Tissot S. (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris, Seuil.

Tissot S. (2005), « Une discrimination informelle ? Usage de la notion de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°159, p. 54-69.

Tissot S., Poupeau F. (2005), « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, 159, p. 4-9.

Vant A., Gay G. (1997), « Saint-Etienne Métropole ou le découpage du territoire minime », *Géocarrefour*, 72(3), p. 177-190.

Vieillard-Baron H. (2011), *Banlieues et périphéries. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette supérieur.

Vieillard-Baron H. (1997), « Les attributions de logements sociaux : des contraintes techniques au bricolage local », in Haumont N. (dir.), *La ville éclatée, quartier et peuplement*, Paris, L'Harmattan, p. 175-190.

Warin Ph. (1999), « Les 'ressortissants' dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 1, p. 103-121.

Weber M., (1921), *Economie et société/1. Les catégories de la sociologie*, Paris, Pocket.

Weill P.-E. (2017), *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Weill P.-E. (2013), *Sans toit ni loi ? Le droit au logement opposable. Recours à la justice administrative et rationalisation de l'action publique*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Strasbourg, Strasbourg.

Wilson W.J. (1989), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago, UCP.

Wirth L. (1928), *The Ghetto*, Chicago, The University of Chicago Press.

Zittoun Ph. (2001), *La politique du logement 1981-1995. Transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan.

Zittoun Ph. (2000), « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », *Politiques et management public*, 18(2), p. 123-147.

Liste des sigles

ALUR (loi)	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi du 24 mars 2014)
APL	Aide personnalisée au logement
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AURA HLM	Association des organismes HLM Auvergne-Rhône Alpes
CAL	Commission d'attribution des logements
CALEOL	Commission d'attribution des logements et de l'examen de l'occupation des logements
CAPM	Communauté d'agglomération du Pays de Meaux
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CIA	Convention intercommunale d'attribution
CICA	Commission intercommunale de coordination des attributions
CIET	Convention intercommunale d'équilibre territorial
CIL	Conférence intercommunale de l'habitat
CLT	Commission locale territorialisée
CUD	Communauté urbaine de Dunkerque
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDT	Direction départementale des territoires
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
ELAN (loi)	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi du 23 novembre 2018)
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ESH	Entreprise sociale de l'habitat

GAM	Grenoble Alpes Métropole
LEC	Loi Égalité et citoyenneté (loi du 27 janvier 2017)
LLS	Logement locatif social
M2A	Mulhouse Alsace Agglomération
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OLS	Organisme de logement social
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH-RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat - renouvellement urbain
OPH	Office public de l'habitat
OPS	Occupation du parc social
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PIG	Programme d'intérêt général
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
POPS	Protocole d'occupation du patrimoine social
PPGD	Plan partenarial de gestion de la demande
PPPI	Parc privé potentiellement indigne
QVA	Quartier en veille active
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville

RLS	Réduction de loyer de solidarité
RPLS	Répertoire du patrimoine des logements sociaux
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Saint-Etienne Métropole
SLS	Supplément de loyer de solidarité
SNE	Système national d'enregistrement
SRU (loi)	Solidarité et renouvellement urbains (loi du 13 décembre 2000)
UC	Unité de consommation
URH	Union régionale de l'habitat
VEFA	Vente en état future d'achèvement

Annexe méthodologique : guide de l'enquête de terrain

Marine Bourgeois

1. Enquêtes exploratoires

Les enquêtes exploratoires (et leur compte-rendu) devront être réalisées pour la réunion de l'équipe de recherche d'octobre 2018.

Ces enquêtes poursuivent **trois objectifs principaux** :

- Tester définitivement la pertinence des terrains choisis pour la comparaison (et notamment la justesse de leur positionnement sur le diagramme intégration intercommunale/ tension dans le parc social)
- Compléter les données de cadrage recueillies sur les terrains locaux (cf. les fiches de présentation des cas)
- Identifier des approfondissements thématiques pertinents pour chacun d'eux (instruments spécifiques en matière de gestion des attributions, configurations locales particulières en matière de gouvernance ou de marché du logement, etc.)

Plusieurs interrogations guident les enquêtes exploratoires (cf. cadrage des entretiens) :

- Quelles sont l'antériorité et la force de l'intégration intercommunale ?
- Quelles sont les principales caractéristiques du parc HLM ?
- Quels sont les enjeux/ problématiques du territoire, et comment sont-ils construits par les acteurs locaux ?
- Quelles politiques ont déjà été mises en œuvre en matière d'attribution et de production du logement social ?
- Comment les acteurs locaux se sont-ils saisis des réformes institutionnelles récentes (ALUR, Égalité et citoyenneté) ?

La conduite des enquêtes repose sur deux volets principaux :

- Des analyses documentaires, à partir des travaux scientifiques existants sur le cas et de la littérature grise produite localement
- Des entretiens semi-directifs (trois ou quatre) avec des représentants de l'EPCI (un technicien et un élu par exemple), d'un office HLM et/ ou d'une ESH

2. Analyses documentaires

Les différents corpus à examiner sont :

- Les travaux scientifiques existants sur le territoire étudié (état de la connaissance sur les politiques locales habitat/ logement + intercommunalité)
- La littérature grise produite sur les politiques de l'habitat comprenant :
 - les PLH
 - les contrats de ville
 - les accords collectifs intercommunaux (s'ils existent)
 - les conventions intercommunales d'attribution (si elles existent)
 - les conventions d'équilibre territorial (mises en place au moment de la loi Lamy de 2014, puis supprimées)
 - les éléments sur la mise en place de la conférence intercommunale du logement (CIL), le plan partenarial de gestion de la demande (PPDG)
 - les éléments sur le financement du logement social (notamment les aides de l'EPCI)
 - les barèmes de cotation (si cotation il y a)
 - d'éventuelles chartes de bonnes pratiques en matière d'attribution (souvent réalisées par les associations de bailleurs)
 - côté bailleurs,
 - les rapports d'activité des principaux organismes HLM (bilan de la gestion des demandes et des attributions de logements sociaux, bilan de la production de l'offre nouvelle)
 - les règlements intérieurs des commissions d'attribution des logements des principaux bailleurs sociaux
 - les procédures portant sur les attributions de logements sociaux (à récupérer auprès des organismes HLM rencontrés)
 - les supports de présentation fournis lors de la journée du 15/6
 - et tout autre document portant sur les caractéristiques du parc social, les politiques d'attribution et de peuplement (par exemple, des études réalisées par les agences d'urbanisme, des données d'enquête tirées du RPLS et d'OPS, des données des observatoires locaux de l'habitat, etc.).

3. Cadrage des entretiens

3.1. Tou.tes les enquêté.es

Présentation du projet de recherche

Identité de l'enquêté-e

- Poste, date d'entrée dans l'institution, formation...

3.2. EPCI

- **Comment les enjeux d'attribution et de peuplement se posent-ils aujourd'hui pour vous/ sur votre territoire ? Comment les abordez-vous ? Quelles évolutions ?**

Gouvernance locale

- Caractéristiques de l'EPCI et évolutions : nombre de communes, principales évolutions... ?
- Quels sont les rapports de force politique au sein du conseil de l'agglomération (opposition droite/ gauche, en fonction de la taille démographique des communes ou des types de communes...) ? Quelles en ont été les évolutions marquantes depuis sa création ?
- Quel est le rôle de l'EPCI en matière de gestion et de production du logement social (délégation des aides à la pierre, etc.) ?
- Le logement est-il une priorité pour l'intercommunalité ? Comment s'impliquent les élus sur ce volet ? Quel est le poids du vice-président (ou de la vice-présidente) au logement ? Quelles évolutions du budget et du personnel dédié ?
- Quelles articulations avec les politiques communales ?
- Quelle est l'antériorité de son intervention en matière de logement ?
- Quels dispositifs ont existé en matière de politique intercommunale du logement depuis les années 1990 (POPS, conférence intercommunale du logement) ? Quel en a été le bilan ?
- Comment est organisé le service intercommunal en charge de l'habitat ? Est-ce ce service qui suit les sujets liés aux attributions ? Les services intercommunaux sont-ils mutualisés

avec les services de la ville-centre ou avec d'autres services communaux ? Si oui, depuis quand ?

- Auprès de quelle instance le ménage dépose-t-il sa demande de logement social ?
- Quel est le poids respectif des communes (ville-centre, communes périphériques), des organismes HLM, des représentants de l'État local et des collecteurs d'Action Logement en matière de politiques locales de l'habitat ?
- Quels sont vos liens avec chacun de ces acteurs ?
- Pour l'État local par exemple, existe-t-il une délégation de la gestion du contingent préfectoral ?
- Combien de bailleurs sociaux sont implantés sur le territoire ? Y a-t-il un ou plusieurs bailleurs largement majoritaires ?
- Les communes conservent-elles un rôle central en matière de politique locale de l'habitat ? Si oui, pourquoi ?
- Diriez-vous que vous partagez des intérêts communs avec ces acteurs ?
- Des exemples de conflits/ d'accrochages ?
- Êtes-vous en mesure de contrôler et/ ou de contraindre les pratiques des communes et des bailleurs ? Vous rendent-ils des comptes ? Si oui, sous quelles formes ?
- Constatez-vous des différences dans le fonctionnement des OPH et des ESH ? Si oui, pourquoi ?
- Y a-t-il eu des fusions récentes d'organismes HLM ? Si oui, cela a-t-il impacté le partenariat local ?
- Finalement, comment qualifieriez-vous le système local d'acteurs : est-il plutôt intégré ou fragmenté ?

Caractéristiques du parc HLM

- Quelles sont les principales problématiques du territoire : pauvreté, ségrégation, impayés de loyer, incivilités, vacance de logements, etc. ?
- Quelles sont les principales caractéristiques de l'offre de logement : répartition PLAI, PLUS, PLS ; niveaux des loyers ; volume annuelle de production ; modalités de financement de l'offre nouvelle ; taux de vacance et de rotation ; nombre de quartiers prioritaires de la politique de la ville, situation ; par rapport au parc privé ?

- Quelles sont les principales caractéristiques de la demande et de l'occupation du parc social : taux de pauvreté, part des ménages immigrés, délais d'attente à l'entrée du parc social... ?
- Quelle est la territorialisation du parc social : concentré/ réparti ?
- Quels en ont été les principales évolutions (en lien notamment avec les programmes de rénovation urbaine) ?
- Quelle est la tension à l'entrée du parc locatif social ? Y a-t-il eu des évolutions : gain ou perte d'attractivité de certains quartiers ?

Stratégies locales d'attribution et de gestion du parc HLM

- Qui sont les publics prioritaires du territoire ? Comment sont-ils « catégorisés » et identifiés dans les bases de données disponibles ?
- Quelles sont les stratégies de prise en charge des ménages prioritaires des bailleurs sociaux, des communes, de l'État et de l'EPCI ?
- Reposent-elles sur une qualification du parc social : QPV/ hors QPV ?
- Comment vous positionnez-vous par rapport aux objectifs de « mixité sociale » et de rééquilibrage territorial : critères, échelle... ?
- La politique d'attribution/ de peuplement est-elle couplée à une politique de régulation des loyers ? Ou à des interventions dans le parc privé (problématique de copropriétés dégradées par exemple) ?
- La politique d'attribution/ de peuplement est-elle couplée à une politique d'accompagnement social/ de gestion urbaine de proximité ?
- Assistez-vous aux commissions d'attribution de logement et aux commissions de médiation DALO ?
- Savez-vous comment les organismes HLM trient et sélectionnent les ménages ?
- Y a-t-il un fichier commun de la demande ?
- Observez-vous des différences d'une commune à l'autre : cas avéré de « préférence communale », refus de construire du logement social, refus de certains « profils » de demandeurs ?
- Comment qualifieriez-vous l'information aux demandeurs de logements sociaux ?
- Quelle est la stratégie de programmation des nouveaux logements ? Comment sont prises les décisions de construction (type de logement, localisation...) ?

Effets des réformes (ALUR, loi Égalité et Citoyenneté)

- Comment l'EPCI s'est-elle saisie des mesures proposées par le législateur ? Lesquelles vous paraissent les plus intéressantes/ importantes / problématiques pour votre territoire ?
- Quels dispositifs ont déjà été mis en place : plans partenariaux de gestion du logement social et d'information du demandeur, conférence intercommunale du logement, convention intercommunale d'attribution, outils de cotation de la demande et de location voulue... ?
- Comment ont-ils été élaborés, avec quels objectifs et quels contenus ?
- Comment s'organise la conférence intercommunale du logement ?
- Qui en assure le suivi et la coordination ? À quelle fréquence ?
- Rencontrez-vous ou avez-vous rencontré des difficultés dans la mise en œuvre des réformes ? Au contraire, ces réformes créent-elles des opportunités pour le territoire ?
- Cas des 25% des demandeurs du 1^{er} quartile à reloger en dehors des QPV ; cas des 50% des autres quartiles à loger dans des QPV : comment est-ce que vous « recevez » ces mesures ?
- Quels sont leurs effets ou effets anticipés en lien avec les objectifs fixés :
 - sur la gouvernance locale : renforcement de l'échelon intercommunal ? repositionnement des maires ? des bailleurs sociaux ? de l'État local ?
 - sur le fonctionnement du système d'attribution : moins d'opacité pour les citoyens ?
 - sur le peuplement du parc HLM : lutte contre la ségrégation, mixité sociale ?
- Quelles sont les perspectives d'extension ou d'approfondissement des outils mis en place ? Besoin d'autres outils ? Invention d'outils ?

3.3. Organismes HLM

- **Comment les enjeux d'attribution et de peuplement se posent-ils aujourd'hui pour vous/ sur votre territoire ? Comment les abordez-vous ? Quelles évolutions ?**

Gouvernance locale

- Quel est le rôle de l'EPCI en matière de gestion et de production du logement social (délégation des aides à la pierre, programmes de rénovation urbaine, etc.) ?
- Diriez-vous que le logement, et le logement social en particulier, sont une priorité politique sur le territoire ?
- Connaissez-vous l'antériorité de l'intervention intercommunale en matière de logement ? Quels dispositifs ont existé en matière de politique intercommunale du logement (POPS, conférence intercommunale du logement) ? Et avec quel bilan ?
- Quel est le poids respectif des communes (ville-centre, communes périphériques), des représentants de l'État local et des collecteurs d'Action Logement en matière de politiques locales de l'habitat ?
- Quels sont vos liens avec chacun de ces acteurs ?
- Avec qui travaillez-vous le plus souvent au quotidien (communes, intercommunalité) ?
- A qui devez-vous rendre des comptes ? Sous quelles formes ?
- Diriez-vous que vous partagez des intérêts communs avec les autres acteurs du territoire ?
- Des exemples de conflits/ d'accrochages ?
- Pensez-vous qu'il existe des différences de fonctionnement entre OPH et ESH ?
- Y a-t-il eu des fusions récentes d'organismes HLM ?
- Si oui, avec quels impacts sur le partenariat local ?
- Comment qualifieriez-vous le système local d'acteurs : intégré/ fragmenté ?
- Est-ce que ces coopérations en inter-bailleurs sont développées en matière de relogements liés aux démolitions ou d'attribution pour des publics prioritaires ?

Caractéristiques du patrimoine

- Quelles sont les principales problématiques de votre territoire : pauvreté, ségrégation, impayés de loyer, incivilités, vacance de logements, etc. ?
- Quelles sont les principales caractéristiques de votre patrimoine : nombre de logements sociaux ; répartition PLAI, PLUS, PLS ; niveaux des loyers ; volume annuelle de production ; modalités de financement de l'offre nouvelle ; taux de vacance et de rotation ; nombre de quartiers prioritaires de la ville, situation ?
- Quelles sont les principales caractéristiques de la demande et de l'occupation de votre parc social : taux de pauvreté, part des ménages immigrés, délais d'attente... ?
- La demande a-t-elle évolué ? Comment (précarisation...) ?
- Quelle est la territorialisation de votre patrimoine : concentré/ réparti ?
- Quels en ont été les principales évolutions ?
- Avez-vous bénéficié de programmes de rénovation urbaine ? Qu'en avez-vous retiré ?
- Comment se sont passées les opérations de relogement ? Avez-vous respecté les choix des ménages ?

Organisation interne, stratégies locales d'attribution et de gestion du parc HLM

- Qui sont les publics prioritaires du territoire ? Comment sont-ils « catégorisés » et identifiés dans les bases de données disponibles ?
- Quelles sont les stratégies de prise en charge des ménages prioritaires ?
- Les stratégies de peuplement reposent-elles sur une qualification du parc social : QPV/ hors QPV ? D'autres instruments ?
- Comment se positionne l'intercommunalité et les communes par rapport aux objectifs de « mixité sociale » et de « rééquilibrage territorial » : en fonction de quels critères, à quelle échelle (quartier, résidence, cage d'escalier) ... doit s'opérer le rééquilibrage ? À partir de quel « seuil » ? Quel est le sens de ce rééquilibrage (concentration/ dispersion) ?
- La politique d'attribution/ de peuplement est-elle couplée à une politique de régulation des loyers ?
- La politique d'attribution/ de peuplement est-elle couplée à une politique d'accompagnement social/ de gestion urbaine de proximité ?
- Qui participe à vos commissions d'attribution ? À quelle fréquence et avec quelles préoccupations (souci de maîtrise du peuplement) ?

- Votre organisation est-elle décentralisée ?
- Si oui, combien d'agence ? Quel est leur rôle ?
- Quels sont les principaux documents d'orientation des attributions de logements sociaux ?
- Avez-vous élaboré des instruments qui tiennent compte des enjeux de peuplement ?
- Si oui, comment ? En lien avec les autres acteurs du système local HLM ?
- Quelles informations délivrez-vous aux demandeurs de logement ?
- Quelles sont les marges de manœuvre de vos chargés de clientèle ? Comment contrôlez-vous leurs pratiques ? Quels objectifs doivent-ils respecter (vacance, impayés, troubles de voisinage, mutations) ?
- Disposez-vous d'instrument de scoring ou de location voulue ? Si oui, depuis quand ? Pourquoi ? Comment fonctionnent-ils ? Si non, l'envisagez-vous ? Craintes ?
- Des formations au sein de l'organisme sur la question des discriminations ?
- Quelle est la stratégie de production de l'organisme ?
- Comment s'opèrent les décisions de programmation des nouveaux logements (type de logements construits, localisation) ?

Effets des réformes

- Comment vous êtes-vous saisi des mesures proposées par le législateur ?
- Quels dispositifs ont déjà été mis en place : PPGD, CIL, CIA, outils de cotation de la demande et de location voulue... ?
- Comment ont-ils été élaborés, avec quels objectifs et quels contenus ?
- Comment s'organise la conférence intercommunale du logement ? Quel est votre poids au sein de cette arène ?
- Qui en assure le suivi et la coordination ? À quelle fréquence ?
- Rencontrez-vous ou avez-vous rencontré des difficultés dans la mise en œuvre de ces réformes ; au contraire, créent-elles des opportunités pour le territoire ?
- Cas des 25% des ménages du 1^{er} quartile à loger hors des QPV ; cas des 50% des ménages des autres quartiles à loger dans les QPV : comment « recevez » vous ces mesures ?
- Quels sont leurs effets ou effets anticipés en lien avec les objectifs fixés :

- sur la gouvernance locale : renforcement de l'échelon intercommunal ? repositionnement des maires ? des bailleurs sociaux ? de l'État local ?
- sur le fonctionnement du système d'attribution : moins d'opacité pour les citoyens ? Lutte contre les discriminations ?
- sur le peuplement du parc HLM : lutte contre la ségrégation, mixité sociale ?
- Quelles sont les perspectives d'extension ou d'approfondissement des outils mis en place ?
Besoin d'autres outils ? Invention d'outils ?

Table des matières

VOLUME I : Etat de l'art, méthodologie et synthèse des résultats

Sommaire	5
Remerciements	6
Introduction. Aux origines du projet de recherche : contexte, objectifs, questions	7
1. Naissance d'un projet	7
2. Questions et hypothèses de recherche initiales	8
3. Equipe de recherche	11
4. Institutions commanditaires	13
Partie I. Etat de l'art et méthodologie	15
Chapitre 1. Etat de l'art	17
1. Les politiques de peuplement : gestion et production du logement social	17
2. Le pouvoir intercommunal	21
Annexe au chapitre 1 : compléments sur l'historique et le contexte	28
Chapitre 2. Démarche de recherche et méthodologie	35
1. Une démarche comparative	35
2. Etapes de la recherche	36
3. Calendrier	38
Partie II. Synthèse des résultats	40
Chapitre 1. Peuplement et attributions du parc social. Approche statistique	41
1. Aborder le peuplement du parc social	43
1.1. Une approche par le peuplement	43
1.2. Méthode d'analyse de l'occupation socio-résidentielle du parc	45
1.3. Méthodologie d'analyse du processus de peuplement du parc social	47
1.4. Présentation des six terrains	49
2. Les divisions socio-spatiales du parc social : une correspondance à nuancer entre occupation sociale et structure du parc	51
2.1. Une structure bâtie organisée par l'ancienneté du parc et sa différenciation entre individuel et collectif	51
2.2. Une occupation sociale opposant quartiers immigrés et précarisés et quartiers d'actifs	52

2.3. Occupation sociale et bâti : des correspondances à nuancer	55
3. Attributions et demandes : une reproduction des divisions socio-spatiales ?	57
Conclusion	60
Chapitre 2. La mise en œuvre contrariée de la réforme des attributions de logements sociaux dans les intercommunalités françaises.....	65
1. Agir sur les attributions : les limites du pilotage par le centre de la déségrégation	67
1.1. Les attributions comme angle mort de la régulation nationale du secteur du logement .	68
1.2. La loi Égalité et Citoyenneté : mobiliser les attributions pour renforcer la mixité sociale	69
1.3. Imposer la règle sans capacité à suivre et à évaluer	71
2. Contester la réforme pour maintenir le statu quo.....	74
2.1. Entre bailleurs et communes, une diversité de registres d’opposition à la réforme.....	75
2.2. Des stratégies de neutralisation de la montée en puissance des intercommunalités.....	76
2.3. Un maintien des routines d’attribution.....	79
3. Des transformations discrètes : les effets collatéraux de la réforme	80
3.1. Des intercommunalités qui pèsent techniquement.....	80
3.2. Des effets d’apprentissage : une acculturation aux enjeux de rééquilibrage territorial ...	83
Conclusion	85
Chapitre 3. Sous la mixité sociale, la classe, la race et la résidence. La longue vie des catégorisations officielles dans les politiques locales d’attribution des logements sociaux	87
1. Mixité sociale et catégorisations sociales et spatiales dans les politiques d’attribution et de peuplement : un état des lieux.....	90
2. Désirables, indésirables : le maintien des catégories sociales officielles	93
3. La prégnance des rapports sociaux de race : des catégorisations ethnoraciales ordinaires toujours actives	96
Chapitre 4. Structuration de capacités politiques intercommunales : quelles leçons tirer des réformes des politiques d’attribution de logements sociaux ?.....	102
1. La structuration d’une capacité d’action intercommunale dans le rééquilibrage spatial de l’offre HLM.....	103
1.1. La structuration d’une capacité d’action collective en faveur du rééquilibrage spatial de l’offre HLM.....	103
1.2. Une dynamique commune mais des spécificités territoriales dans les contours et la forme de cette capacité d’action intercommunale	106
1.3. Des spécificités territoriales qui s’expliquent par des facteurs politiques, organisationnels mais aussi financiers.....	109
2. La structuration d’une capacité d’action intercommunale dans le rééquilibrage de l’occupation sociale du parc HLM	111
2.1. Une action intercommunale pour un rééquilibrage de l’occupation sociale du parc HLM : de quels dispositifs parle-t-on ?	111

2.2. La production de récits justifiant localement le contenu de la capacité d'action intercommunale	113
2.3. Les freins rencontrés dans la structuration d'une capacité d'action collective pour une politique intercommunale d'attribution et de peuplement	115
Conclusion	119
Conclusion générale	121
1. Synthèse des principaux résultats	121
1.1. Une mise en œuvre contrariée des réformes mais des dynamiques de changement perceptibles	121
1.2. Le maintien des catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution et de peuplement	123
1.3. Des différenciations locales dans la structuration des capacités d'action intercommunale	124
1.4. L'analyse statistique des attributions de logements sociaux et du peuplement	125
2. Perspectives de recherche	126
2.1. Temporalités de la recherche, temporalités de l'action publique	126
2.2. Changement dans les politiques, changement dans les pratiques	127
2.3. Les publics de l'action publique	127
2.4. Ouvrir la boîte noire de la réforme législative	127
Bibliographie.....	129
Liste des sigles	143
Annexe méthodologique : guide de l'enquête de terrain.....	146
1. Enquêtes exploratoires.....	146
2. Analyses documentaires.....	147
3. Cadrage des entretiens.....	148
3.1. Tou.tes les enquêté.es.....	148
3.2. EPCI.....	148
3.3. Organismes HLM	152
Table des matières	156

VOLUME II. Annexes : Monographies locales