

20 mars 2020

Direction de la
communication

Partenariats institutionnels
et recherche

ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX, POLITIQUES DE PEUPLEMENT INTERCOMMUNALITES : QUELLES RECOMPOSITIONS ?

Actes du séminaire du 14 juin 2019, Paris



Avertissement

Le séminaire du 14 juin 2019 a été organisé dans le cadre du projet de recherche « Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : Quelles recompositions ? » réalisée par **une équipe de recherche pluridisciplinaire de chercheurs** des laboratoires TRIANGLE (Université Jean Monnet Saint-Etienne), SAGE (IEP de Strasbourg), LATTIS (Ecole d'Urbanisme de Paris) et du Centre Emile Durkheim (IEP de Bordeaux).

La recherche est financée par le **Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET), l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts, la Banque des territoires, le Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA).**

L'Assemblée des Communautés de France et le Défenseur des droits sont également partenaires de la recherche.

L'un des partis-pris de ce projet est d'associer le plus étroitement possible la communauté professionnelle, afin de nourrir les connaissances et le débat dans le champ scientifique, comme dans le champ des praticiens. Aussi, l'organisation d'un séminaire annuel est prévue pour permettre aux personnes impliquées de suivre le déroulement des travaux et d'enrichir les réflexions sur les problématiques d'attribution des logements sociaux, de politiques de peuplement et d'intercommunalités.

Le séminaire du 14 juin 2019 a réuni une quarantaine de participants. Il a été organisé conjointement par l'équipe de recherche, l'Union sociale pour l'habitat, le PUCA et la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages.

Organisation du séminaire :

- **Dominique Belargent**, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche à l'Union sociale pour l'habitat
- **Marine Bourgeois**, post-doctorante en science politique à l'Université Jean Monnet et chercheuse associée au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po
- **Rémi Dormois**, directeur général adjoint à Saint-Etienne Métropole et chercheur associé au laboratoire Environnement, Villes, Sociétés, co-responsable du programme de recherche
- **François Ménard**, responsable de programmes de recherche au PUCA
- **Valérie Sala Pala**, professeur de science politique à l'Université Jean Monnet et chercheuse au laboratoire Triangle, co-responsable du programme de recherche

Rédaction des actes :

- **Marine Bourgeois**, post-doctorante en science politique à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne et chercheuse associée au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po

Table des abréviations

- ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
- CIA : convention intercommunale d'attribution
- CIL : conférence intercommunale du logement
- DDT : direction départementale des territoires
- DDCS : direction départementale de la cohésion sociale
- DRIHL : direction régionale de l'hébergement et du logement d'Ile-de-France
- Loi ALUR : loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
- Loi ELAN : loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
- Loi LEC : loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté
- Loi SRU : loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
- PDU : plan de déplacements urbains
- PLH : programme local de l'habitat
- PLU : plan local d'urbanisme
- PPGD ou PPGDID : Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information du Demandeur
- QPV : quartier en politique de la ville
- SNE : système national d'enregistrement de la demande de logement social

SOMMAIRE

<i>Modération de la journée</i>	4
<i>Ouverture</i>	4
I. Restitution des résultats intermédiaires des enquêtes de terrain : les cas de Bordeaux, Grenoble et Meaux.....	5
1. <i>Bordeaux Métropole</i>	5
2. <i>Grenoble-Alpes-Métropole</i>	6
3. <i>Communauté d'agglomération du Pays de Meaux</i>	7
4. <i>Echanges avec la salle</i>	8
II. Restitution des résultats intermédiaires des enquêtes de terrain : Les cas de Dunkerque, Saint-Etienne et Mulhouse	11
1. <i>Communauté Urbaine de Dunkerque</i>	11
2. <i>Saint-Etienne Métropole</i>	12
3. <i>Mulhouse Alsace Agglomération</i>	13
4. <i>Echanges avec la salle</i>	15
III. Trois axes transversaux.....	17
1. <i>Marchés tendus/ marchés détendus : enjeux communs ou hétérogénéité des problématiques territoriales ?</i>	17
1.1. Une lecture transversale	17
1.2. Discussion par une invitée représentante des institutions partenaires	18
1.3. Echanges avec la salle	19
2. <i>Que change le passage à l'intercommunalité ?</i>	21
2.1 Une lecture transversale	21
2.2. Discussion par deux invités représentants des institutions partenaires.....	23
2.3. Echanges avec la salle	24
3. <i>Espaces et populations : quelles sont les catégories mobilisées par les acteurs ? Que signifie-t-elle sur le plan de la justice socio-spatiale ?</i>	25
3.1 Une lecture transversale	25
3.2. Discussion par deux invités représentants des institutions partenaires.....	27
IV. <i>Perspectives</i>	30
<i>ANNEXE : PARTICIPANTS AU SEMINAIRE</i>	31

Modération de la journée

François Ménard, responsable de programmes de recherche au PUCA

Ouverture

Par **Jérôme Duchêne**, directeur de projet auprès du Directeur de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages, en charge de la réforme des attributions des logements sociaux

Après avoir remercié l'équipe de recherche et l'ensemble des partenaires associés au projet, **Jérôme Duchêne (DHUP)** débute son intervention par un point d'avancement sur la mise en œuvre de la réforme en cours des attributions. Cette réforme, initiée par la loi ALUR et développée par la loi Egalité et Citoyenneté, a été parachevée par la loi ELAN. Il existe une grande continuité des politiques de l'Etat en matière de logement et d'habitat. Le concept de « politique locale d'attribution » est, en effet, relativement récent – il a été élaboré par la loi ALUR et finalisé par la loi Egalité et Citoyenneté. Les intercommunalités se sont ainsi vues confier des compétences nouvelles et ont dû construire leur légitimité dans un domaine jusqu'alors investi principalement par les communes, l'Etat et les bailleurs sociaux.

Les premiers bilans réalisés montrent que les EPCI se sont effectivement saisis des outils mis à disposition. A titre indicatif, fin 2018, plus de 60% des conférences intercommunales du logement (CIL) avaient élaboré des orientations en matière d'attribution ou y travaillaient ; près de 20% des intercommunalités avaient adopté leur convention intercommunale d'attribution (CIA). Le mouvement est donc lancé. Certes, la mise en œuvre n'est pas aboutie mais les premiers résultats sont encourageants.

Dans ce contexte, la loi ELAN est venue confirmer la place des intercommunalités dans le portage de cette politique à travers deux dispositions : d'abord, l'obligation de mettre en place une cotation de la demande de logement social selon un objectif de transparence ; ensuite, la réforme des réservations de logements. Le décret en cours de négociation [publié au journal officiel le 17 décembre 2019] indique, en effet, que le principe de réservation sera appliqué selon les orientations définies dans le cadre des CIA ; des bilans seront réalisés chaque année. La loi ELAN garantit ainsi davantage de souplesse pour les acteurs du logement et davantage de transparence pour les usagers, que ce soit sur les processus d'attribution, jusqu'à présent jugés opaques, ou sur les modalités de gestion du parc.

Pour la DHUP, ce projet de recherche représente un travail majeur, dans la mesure où il apporte une expertise sur la manière dont les intercommunalités se saisissent des leviers de la politique du logement social, en particulier des catégories de droit au logement et de mixité sociale. Quels sont les avancées et les freins constatés dans la réalisation de ces deux objectifs ? L'un et l'autre font consensus – personne ne les conteste – mais lorsqu'on analyse les données statistiques issues du SNE, on s'aperçoit que des

marges de progrès importantes existent. L'Etat déploie des outils complémentaires, comme la Politique de la Ville, le renouvellement urbain ou le plan du Logement d'abord, mais la réponse à la question réside plus vraisemblablement au niveau des territoires et dans l'analyse des jeux d'acteurs au plus près de la décision – pas uniquement dans le cadre des CIL ou dans la négociation des CIA, mais dans la gestion concrète de la demande.

La DHUP attend, ce faisant, l'identification de facteurs explicatifs. Plus précisément, que se passe-t-il en termes de sociologie des organisations pour que des objectifs qui suscitent une telle adhésion soient si difficiles à mettre en œuvre ? En première explication, on peut bien entendu évoquer la complexité de la gouvernance du logement social et des mécanismes d'attribution. Mais d'autres éléments sont certainement à l'œuvre, au-delà des aspects strictement juridiques et institutionnels. Si l'on considère, par exemple, le patrimoine non réservé des organismes Hlm, on s'aperçoit, en effet, que les résultats ne sont pas meilleurs que sur le reste du parc. Il y a donc autre chose à élucider. En conclusion, **Jérôme Duchêne** se réjouit vivement de la tenue de cette journée et espère qu'elle viendra éclairer certains des enjeux soulevés.

François Ménard (PUCA) rappelle que la recherche bénéficie du soutien de nombreuses institutions

- l'Union sociale pour l'habitat, l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts et consignations, la Banque des territoires, le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires, le PUCA
- et du concours de partenaires tiers, que sont l'Association des Communautés de France d'une part, et le Défenseur des droits d'autre part.

Ce projet cristallise une multiplicité d'intérêts de connaissances. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'avoir ces rendez-vous réguliers : celui-ci est le deuxième, le premier avait eu lieu il y a un an dans les locaux de l'Union sociale pour l'habitat. Ces rencontres doivent permettre l'échange avec les chercheurs avant la production finale des résultats, de manière à ce que les participants s'approprient l'analyse chemin faisant, que les chercheurs bénéficient d'un regard tiers, et ne soient pas en vis-à-vis avec leurs terrains.

I. Restitution des résultats intermédiaires des enquêtes de terrain : les cas de Bordeaux, Grenoble et Meaux

1. Bordeaux Métropole

Par Gilles Pinson, professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux et chercheur au Centre Emile Durkheim. Excusée : Maud Terreau, étudiante en 4ème année du master stratégies et gouvernances métropolitaines de Sciences Po Bordeaux

Bordeaux Métropole est marquée par une césure importante entre la « rive droite » qui accueille l'essentiel du parc de logement social (Lormont, Cenon, Floirac, Brassens), la ville-centre qui possède deux grands ensembles (Grand Parc, Les Aubiers) et la « rive gauche » qui présente une plus grande diversité de situations. Un processus de rééquilibrage est néanmoins en cours, avec une logique de rattrapage graduel des communes carencées, historiquement résidentielles. Ces dynamiques sont le produit d'incitations réglementaires nationales, ainsi que du travail engagé par les services de Bordeaux Métropole, après l'obtention de la délégation des aides à la pierre et l'élaboration du PLH (aujourd'hui intégré dans le PLU). Ces évolutions prennent appui sur un fort dynamisme démographique : Bordeaux est devenue la deuxième ville la plus chère de France, après avoir été l'une des moins chères. 10 000 habitants arrivent chaque année sur la métropole. Ce contexte de marché très tendu rend complexe l'accès au logement des populations les plus précaires et favorise, ce faisant, le redéploiement du parc locatif social.

L'étude révèle une montée en puissance progressive de l'EPCI bordelais en matière d'habitat : le PLH est modifié en 2007 ; la Métropole est créée en 2016, date à laquelle les services Habitat de la ville de Bordeaux et de Bordeaux Métropole sont mutualisés et réorganisés au sein d'une direction Habitat et Politique de la Ville. La CIL est lancée en 2015. Le PLU3.1 (PLH/ PDU/ PLU) est adopté en 2016. La Métropole de Bordeaux se rapproche d'une configuration intercommunale « à la lilloise », caractérisée par une ville-centre relativement faible sur le plan démographique et politique. Cette configuration produit un système de « cogestion », dans lequel l'intercommunalité a été largement dépolitisée et réduite à des fonctions techniques, qui n'impliquent pas de relations directes avec les habitants (voirie, assainissement). Pendant longtemps, la technocratie a été dominée par des ingénieurs. Il y a eu un moment de politisation et de montée en puissance de l'EPCI sur des compétences moins directement techniques (la planification, les solidarités), lors de la présidence de Vincent Feltesse (2007-2014), en bonne entente avec le maire de la ville-centre, Alain Juppé. Dans le domaine de l'habitat, plusieurs vice-présidents se sont succédés en se montrant « accompagnants » des évolutions observées, mais pas à leur initiative.

De ce point de vue, les réformes récentes ont appuyé la montée en compétences des services de l'EPCI, ce qui s'est traduit par un rythme de production Hlm accru : tandis que le PLH prévoyait la construction de 2000 logements sociaux par an, plus de 3200 logements ont été agréés chaque année sur la période. Du fait de la pression foncière, certains maires, jusqu'alors réticents à la production de logement sociaux, y ont vu un moyen pour répondre aux besoins des ménages de leur territoire (logique de « préférence communale »). La pression foncière a participé à l'acculturation des maires à la question du logement social. Les réformes récentes ont également nourri des velléités de faire émerger une « stratégie métropolitaine d'attribution ».

Bordeaux Métropole et l'association des bailleurs sociaux d'Aquitaine, l'AROSHA, ont ainsi commandé en 2016 une étude à un bureau d'études local, Places, qui a produit un travail cartographique de localisation du logement social (par types de logements). Celui-ci a débouché sur l'élaboration de la CIA et du PPGDID, intégrés à un même document dit de « politique de mixité sociale ». L'étude a fixé un certain nombre d'objectifs sur l'accueil des ménages à faibles ressources, en les territorialisant et en distinguant quatre types de communes : des communes vouées à la déspecialisation ; des communes déjà « accueillantes » et encouragées à poursuivre leur « effort » ; des communes qui disposent de logements sociaux peu accessibles aux ménages les plus précaires (stratégies de fermeture) ; des communes qui déploient leur parc Hlm (mise à l'agenda de l'enjeu de production). Pour partager ces résultats, des ateliers territoriaux ont été organisés au sein de chaque ville pour partager ces objectifs avec les maires et discuter des orientations à définir en termes d'attribution des logements sociaux.

Un blocage politique a néanmoins eu lieu à l'automne 2018 : des maires ont d'abord différé l'adoption du document en bureau, avant de l'accepter en Conseil métropolitain en mai 2019. Celui-ci devrait être adopté par la CIL à l'automne 2019. Trois hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette issue : d'abord, le changement de présidence de Bordeaux Métropole, avec l'arrivée de Patrick Bobet, maire de Le Bouscat ; ensuite, le travail politique réalisé par le vice-président qui s'est entretenu une deuxième fois avec l'ensemble des maires ; enfin, l'argument de la conditionnalité des crédits ANRU, qui seraient suspendus au déploiement d'une stratégie métropolitaine. Malgré la montée en puissance de la technocratie et cette logique d'auto-saisine des services, il existe toujours un fort municipalisme à Bordeaux, visible par le fait que l'intercommunalité n'est pas présente en commission d'attribution de logements et qu'elle n'active pas son droit de réservation. La justification est que Bordeaux Métropole n'a ni les compétences ni la proximité des maires pour réaliser des attributions fines. Les instruments de cotation de l'offre et de la demande ne sont pas apparus, dans les entretiens, comme une alternative crédible aux communes.

De leur côté, les bailleurs sociaux ont pris l'habitude de faire « sans » la Métropole et d'avoir des rapports

bilatéraux avec les maires. Ce ne sont pas eux qui ont sollicité Bordeaux Métropole pour entrer dans une stratégie métropolitaine de production et d'attribution du logement social, mais l'AROSHA dont le nouveau directeur est issu des services de la Préfecture. Dans le cas bordelais, les organismes Hlm sont des acteurs puissants qui, par leur compétences d'aménageurs, sont en capacité de faire du portage foncier et de participer au redéploiement de l'offre sur la métropole (dans un contexte d'absence de politique foncière côté EPCI). Des pratiques de plus en plus collaboratives sont observées depuis cinq ans, que ce soit entre bailleurs (bourses au logement, fichiers partagés, projets urbains, etc.) ou avec la Métropole par le développement de la politique de mixité sociale.

Les focus communaux en cours portent sur Bordeaux, la ville-centre, qui est carencée SRU et risque de le rester, malgré ses efforts, compte tenu du dynamisme du marché immobilier, Lormont qui est une commune de la rive droite dirigée par un maire également vice-président Habitat de la Métropole, qui s'inscrit dans une logique de déspecialisation, et Saint-Médard-en-Jalles, une commune périurbaine, conquise par un maire MODEM, opposé à la densification et plutôt circonspect à l'égard du logement social. Elle appartient à un club de villes « fermées » à l'arrivée de nouveaux habitants. D'autres prolongements de la recherche doivent être réalisés du côté des services de l'Etat et de l'ANRU, comme mode de redéploiement du logement social en dehors des QPV. L'étude s'intéressera également aux modifications introduites par la politique de mixité sociale au niveau des pratiques observées en commissions d'attribution de logement (CAL).

2. Grenoble-Alpes-Métropole

Par Rémi Dormois, directeur général adjoint à Saint-Etienne Métropole et chercheur associé au laboratoire Environnement, Villes, Sociétés et **Marine Bourgeois**, post-doctorante à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne et chercheuse associée au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po

Cette présentation met l'accent sur la réception des réformes de la politique d'attribution des logements sociaux par les différents acteurs locaux impliqués dans leur mise en oeuvre. Grenoble-Alpes-Métropole, tout d'abord, est une intercommunalité extrêmement volontariste en matière d'habitat et de logement. La liste des instruments mis en place dans ce domaine en rend compte. Ainsi, dès 2013, est instaurée une commission sociale intercommunale (CSI) pour l'attribution des logements sociaux de type PLAi. La CIL est installée en 2015 et la première CIA est adoptée en 2017. Elle crée notamment une catégorie de ménages prioritaires, appelés les « ménages GAM ». La CIA de 2017 est remplacée par un deuxième document adopté en 2018 pour intégrer les attendus de la loi Egalité et Citoyenneté. Le PPGD est adopté en 2017. L'investissement de la Métro se manifeste également sur le volet du soutien

à la production par le biais d'un important conventionnement sur l'aide financière apportée aux bailleurs sociaux : GAM a porté son engagement financier de 5,6M à 8,4M entre 2016 et 2018 pour soutenir la production de logements locatifs sociaux. L'objectif affiché par ces politiques est un accueil « équilibré » des ménages prioritaires à l'échelle métropolitaine. Le choix est, par ailleurs, fait de maintenir deux catégories de ménages prioritaires : les ménages GAM d'une part, et les ménages prioritaires au sens de la loi Egalité et Citoyenneté d'autre part. Ces deux catégories ne sont pas contradictoires, et sont articulées en pratique. En effet, les ménages GAM sont définis sur la base de critères au-delà des seules ressources : elles intègrent *de facto* les ménages prioritaires au sens de la loi Egalité et Citoyenneté. D'après la Métro, d'autres critères tels que la situation professionnelle des ménages ou les violences conjugales, doivent être pris en compte. Les prioritaires GAM reflètent cette conception. Ils représentent, par ailleurs, 31% de la demande de logement social à Grenoble et doivent donc constituer, selon l'objectif de Grenoble-Alpes-Métropole, 31% des attributions de logement. La définition de ces priorités s'est adossée à un travail très fin de qualification de l'offre, qui a permis d'identifier les capacités d'accueil des différents quartiers à l'échelle métropolitaine.

Les réformes, et en particulier la loi Egalité et Citoyenneté, ont été pour Grenoble-Alpes-Métropole une ressource, lui ayant permis d'affirmer son leadership politique et technique dans le champ des attributions. La Métro a pu diffuser des pratiques et des référentiels d'abord expérimentés au niveau de la ville-centre – outils qui ont progressivement été intégrés aux différents PLH. Cela dit, les règles et les apprentissages demeurent peu stabilisés. Plusieurs freins ont ainsi été identifiés, comme le fait que le Président de la Métro ne soit pas le maire de la ville-centre et que l'habitat ne constitue pas une priorité de l'exécutif intercommunal. Le rythme des transformations institutionnelles de l'intercommunalité a été très soutenu, avec des dynamiques d'élargissement et d'intégration importantes dans la période récente, qui compliquent la stabilisation des routines au plan local. Par ailleurs, Grenoble-Alpes-Métropole est perçue comme une intercommunalité politisée, où « le politique prend parfois le pas sur la mise en oeuvre des politiques publiques » (représentant de l'Etat local). Finalement, la « culture intercommunale » reste assez faible, les politiques menées étant largement issues des idées, des instruments et des pratiques expérimentés par la ville-centre (exemple de la location active). Seule la ville de Grenoble a transféré son service logement à la Métro. Les autres communes continuent de gérer leur contingent, de recevoir leurs demandeurs et de positionner leurs candidats. De nombreux techniciens et élus de Grenoble-Alpes-Métropole, en outre, sont issus de la ville-centre (la vice-présidente habitat par exemple). Les logiques communales persistent à différents niveaux – celui de l'enregistrement et du traitement des demandes (les lieux d'accueil sont définis à l'échelle des communes) et celui du suivi de la réforme (l'instauration des ILSOA – instances locales de suivi des objectifs d'attribution – s'est également faite au niveau communal). Plus largement, on constate un

repli des réservataires sur la gestion de leur contingent propre.

Les communes de la Métro présentent des caractéristiques contrastées. Sur un territoire comprenant quarante-neuf communes, vingt-deux sont concernées par la loi SRU, dix-huit sont en obligation de rattrapage et cinq en constat d'arrêté de carence. On compte dix Quartiers Politique de la Ville, dont quatre à Echirolles, trois à Grenoble, un à Fontaine, un au Pont-de-Claix et un à Saint-Martin-d'Hères. 75% des logements sociaux sont situés dans ces mêmes communes. 45% du stock est localisé en QPV. 42% des nouvelles constructions ont été livrées à Grenoble, 13% à Saint-Martin-d'Hères et 9% à Echirolles. Le système de production est très soutenu. Les PLH sont de plus en plus opérationnels. Ils traduisent des dynamiques de rattrapage et de diversification spatiale. Pour autant, les logements les plus accessibles sur le plan des loyers sont toujours situés dans les communes « historiques » de la métropole. Les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude montrent que les acteurs communaux tiennent un discours assez « classique » sur les réformes en cours. Pour eux, il y a un véritable risque de perte de la proximité avec les administrés : la gestion du logement social doit rester aux mains des communes, car ce sont elles qui sont en prise directe avec les usagers. Une critique de fond porte sur une supposée position « dogmatique » de la Métro, qui conduirait à attribuer des logements à des ménages prioritaires dans des communes peu dotées en services et mal desservies par les transports en commun. La complexité des dispositifs est également soulignée, les chevauchements sont critiqués. De nombreux enquêtés ne connaissent pas le périmètre de définition des ménages GAM ou le comprennent mal ; ils confient ne pas en tenir compte dans le positionnement des candidats. Ils disent être très (voire trop) sollicités pour le suivi des dispositifs : le reporting représente pour eux une surcharge de travail.

Les organismes Hlm partagent certains constats formulés par les communes. Ils se recentrent très largement sur les objectifs de la loi Egalité et Citoyenneté et abandonnent, en pratique, la catégorie des ménages GAM. Ils maintiennent, par ailleurs, des stratégies de peuplement à l'échelle de l'immeuble, en particulier dans certains QPV (à la Villeneuve de Grenoble par exemple) : l'objectif est d'y ramener des ménages « stables » ou « équilibrants ». La dimension ethnique est largement évacuée de leur conception de la mixité. Enfin, comme à Bordeaux, l'interbailleur est très structuré autour de l'association ABSISE (Association des bailleurs sociaux de l'Isère), qui développe de longue date des actions (groupes de travail, ateliers) en faveur de la lutte contre les discriminations.

Le partenariat entre l'Etat local et la Métro s'est « crispé » en 2019. La DDCS a, en effet, choisi, en mars, de reprendre à l'EPCI la gestion directe de l'intégralité du contingent préfectoral. Cette décision fait suite à l'interdiction légale de délégation partielle du contingent préfectoral. La CSI est supprimée et remplacée par un dispositif dématérialisé moins contraignant. Deux points de vue contradictoires sont

exprimés sur cette décision : « La décision du Préfet est à contre sens » (technicien GAM) ; « Je ne dis pas que ça ne casse pas la dynamique parce que dans la logique, c'est vrai que ça ne paraît pas aller dans le sens de l'histoire, où on confie de plus en plus de missions à une interco sur le champ de la politique sociale du logement (...) En même temps, la LEC supprime la possibilité de délégation partielle du contingent préfectoral » (représentant de l'Etat local).

Action Logement s'est retiré des CSI dès 2016, considérant que le dispositif ne permettait pas de répondre aux besoins de sa clientèle. Action Logement ne participe pas non plus au protocole commun lié à la location active et est opposé à toute forme de délégation de son contingent. Cela peut être interprété comme une conséquence de la centralisation de ses systèmes décisionnels, qui implique une activité intense de reporting : « La Métropole de Grenoble est très active sur la question des attributions : elle veut innover et tester des dispositifs. La DT38 s'en félicite car cela entretient la tradition grenobloise d'être un laboratoire, un lieu d'innovation notamment sur les questions sociales. Mais la contrepartie est que la participation à toute une série de groupes de travail est chronophage » (représentant DT38, Action Logement).

3. Communauté d'agglomération du Pays de Meaux

Par Marine Bourgeois, post-doctorante à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne et chercheuse associée au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po

La CIL du Pays de Meaux a été installée en 2016 et s'est réunie depuis à trois reprises en conférence plénière. La CIA a été approuvée le 15 juin 2018 par le Conseil communautaire et le 10 octobre 2018 par la Préfète de Seine-et-Marne. La décision a été prise d'échelonner et de moduler l'objectif de 25% des attributions à des ménages du premier quartile hors QPV jusqu'en 2025. L'objectif de 50% des attributions à des ménages des quartiles 2, 3 et 4 en QPV a été rehaussé à 70% des attributions, compte tenu du fait que 80% des attributions leur sont déjà dédiées. Ces objectifs ont été déclinés par organismes Hlm, mais n'ont pas encore été territorialisés. Les techniciens de la Communauté d'agglomération du Pays de Meaux (CAPM) attendent, pour cela, un retour de l'observatoire de l'attractivité résidentielle. Il ressort des premiers éléments de bilan dressé que le taux d'attribution des ménages du premier quartile hors QPV est de 14,1% hors relogements PRU ; il atteint 18,4%, si l'on y intègre les relogements PRU. La spécificité de ce territoire réside, en effet, dans la mise en œuvre d'un important programme de rénovation urbaine, qui cristallise depuis 2003 l'attention politique et technique au niveau local. L'élaboration du PPGD a été engagée par délibération du Conseil communautaire en mai 2017, mais est restée au point mort depuis, faute de transmission du porter-à-connaissance par les services de l'Etat. Aucun

système de cotation n'a été instauré. Ces outils ne sont pas évoqués localement.

Pour la CAPM, la loi Egalité et Citoyenneté constitue d'abord une opportunité permettant de « poursuivre l'action de l'intercommunalité en faveur du rééquilibrage » (technicien CAPM). Le territoire du Pays de Meaux est, en effet, marqué par un important QPV situé dans la ville-centre (Beauval-Dunant). Deux leviers principaux sont mobilisés au service du rééquilibrage : la rénovation urbaine et l'article 55 de la loi SRU. Il s'agit, d'une part, de démolir et reconstruire à l'extérieur du QPV ; d'autre part, de contraindre les communes périphériques soumises à l'obligation SRU de produire du logement social. La loi Egalité et Citoyenneté s'inscrit dans la continuité de ces politiques et est perçue comme un outil allant « dans le bon sens ». Les instruments développés font également figure de ressources. La CIL, par exemple, est décrite comme un lieu d'échanges entre acteurs et d'identification des « bonnes pratiques » en matière d'instruction des demandes, de sélection des candidats et de fonctionnement des commissions d'attribution. Les réformes renforcent, de ce point de vue, le partenariat local, en acculturant les maires à la question du logement social. Elles créent aussi de la complexité. La loi Egalité et Citoyenneté est présentée à plusieurs reprises, dans les entretiens, comme une « usine à gaz ». Sa mise en œuvre est entravée par un manque de moyens humains (effectifs constants) et matériels (impossibilité d'identifier les ménages en fonction de leur quartile d'appartenance). Elle comporte également des risques liés aux spécificités du territoire. Les acteurs craignent notamment qu'elle ne lisse les différences entre résidences au sein même du QPV et en dehors du QPV.

Au sein de l'agglomération de Meaux, quatre communes sont carencées au titre de la loi SRU. Deux communes sont sorties du périmètre d'application de la loi à l'automne 2018 et ont depuis abandonné tous projets de constructions Hlm (exemple de Varredes). Les inquiétudes sont vives du côté des acteurs communaux, qui craignent de voir arriver sur leur territoire les populations les plus précaires du QPV de Meaux. L'enjeu est posé en termes de ressources, de services et d'équipements, dans un contexte d'austérité pour les collectivités locales. Les maires affirment ne pas être opposés par principe au logement social mais ne pas être en mesure d'accueillir ces ménages. De fait, les logiques communales restent très fortes sur le territoire mellois. On en trouve des traductions au niveau organisationnel. Ainsi, la mutualisation des services demeure très incomplète : la direction de l'urbanisme et de l'aménagement est un service de la CAPM en charge du projet de rénovation urbaine et de l'animation de la CIL ; le service de l'action sociale de la ville de Meaux s'occupe du traitement des demandes de logement et des attributions. Il n'existe pas de service logement équivalent dans les autres communes de l'agglomération. Les maires interviennent toujours directement dans les processus d'attribution. La préférence communale est une pratique fréquente. Le contenu des réformes est peu connu.

Le système local Hlm se structure autour de quatre bailleurs principaux : Pays de Meaux Habitat, OPH

intercommunal et « bras-armé » de la politique locale ; la SAIEM de Meaux, une SEM en cours de fusion avec l'OPH ; I3F Seine-et-Marne et Trois Moulins Habitat. Contrairement au cas grenoblois, les références au peuplement et à la « mixité sociale » sont très présentes dans les entretiens réalisés. La notion de mixité sociale y est entendue dans une conception large, qui intègre des références aux revenus, à la composition familiale, à l'âge voire à l'ethnicité. Des micro-stratégies de peuplement persistent à l'échelle de la cage d'escalier ou de l'immeuble. De ce point de vue, les réformes n'ont pas remis en cause les pratiques antérieures. Les actions sur l'offre sont aussi considérées comme des instruments de mixité. Côté bailleurs, les principales critiques adressées aux réformes renvoient à la définition jugée trop « restrictive » de la mixité. Elles sont également perçues comme une contrainte supplémentaire pour les organismes, du point de vue du reporting qu'elles imposent. Pour d'autres, ces lois n'ont pas d'effet significatif sur la gestion des attributions : elles ne font qu'entériner des pratiques antérieures, en y ajoutant des obligations de suivi statistique.

L'Etat local reste, de son côté, très impliqué dans la conduite du programme de rénovation urbaine : il met largement à disposition son contingent pour les relogements du PRU, y compris parfois au détriment de ses prioritaires « classiques ». La DDCS affiche, par ailleurs, une certaine proximité avec les maires des communes périurbaines. Elle organise des pré-CAL et peut accepter de façon ponctuelle des pratiques de préférence communale pour favoriser l'acceptation du logement social sur la commune.

4. Echanges avec la salle

A l'issue des trois premiers exposés, les participants ont soulevé des questions qui ont nourri les échanges :

Dominique Belargent (USH) adresse trois remarques et une question à l'équipe de recherche. Premièrement, les études sont marquées par des degrés de maturité différents : à Bordeaux, l'analyse des jeux d'acteurs se caractérise par une profondeur plus importante qu'à Meaux et à Grenoble, ce qui s'explique probablement par la connaissance préalable et de longue date du terrain bordelais par Gilles Pinson. Quelles stratégies développer pour obtenir la même acuité sur l'ensemble des études de cas ? Deuxièmement, il ressort des présentations un parallèle intéressant entre les réformes des attributions de logements et la délégation des aides à la pierre, dont le rôle dans la montée en puissance des intercommunalités a pu être souligné. L'objet est toutefois moins consensuel : il cristallise des avancées et des reculs. Pour les EPCI, le fait même de se saisir d'un sujet aussi clivant que la question des attributions traduit déjà une certaine maturité de leur technocratie. Troisièmement, le rôle de l'interbailleur a bien été souligné à Bordeaux et à Grenoble (un peu moins dans le cas de Meaux). Une question pour conclure : l'équipe de recherche a-t-elle prévu des phases

d'observation pour compléter les matériaux obtenus par la méthode de l'entretien ?

Gilles Pinson (équipe de recherche) précise que Bordeaux est une intercommunalité qui a déjà été très largement documentée dans la littérature de sociologie et de science politique.

Marine Bourgeois (équipe de recherche) poursuit en indiquant que les enquêtes reposent effectivement principalement sur des entretiens, mais des observations ont pu être réalisées sur certains terrains (Saint-Etienne, Dunkerque), en CIL et en commissions d'attribution de logement, au gré des opportunités locales. Par ailleurs, des analyses statistiques ont été initiées par Yoan Miot et Lucas Ghosn.

Pour **Elodie Cappelle (Communauté Urbaine de Dunkerque)**, l'avancement dans la mise en œuvre des réformes dépend à la fois du volontarisme politique, de l'engagement des acteurs, mais aussi du positionnement des représentants locaux de l'Etat, qui jouent parfois un rôle d'accompagnement, parfois de co-pilotage, parfois de contrôle. Les restitutions montrent que les instruments mis en place répondent tous aux mêmes injonctions, mais prennent des formes pourtant très différentes. A Grenoble, les objectifs sont précis, tandis qu'à Meaux ils ne sont pas territorialisés. Elodie Cappelle se demande d'ailleurs si la convention meloise a bien été agréée par le Préfet, et comment l'équipe de recherche explique-t-elle ces écarts nombreux entre les terrains de l'étude.

Marine Bourgeois (équipe de recherche) indique que, pour le cas de Meaux, la territorialisation des objectifs est bien inscrite dans la CIA. La convention a été adoptée par la préfète de Seine-et-Marne à l'automne 2018, avec une clause de revoyure d'ici 2021, date à laquelle la territorialisation devra être effectuée. En attendant, les acteurs locaux travaillent à la mise à jour de l'observatoire de l'attractivité résidentielle, qui doit produire les études nécessaires à la définition précise des objectifs.

Rémi Dormois (équipe de recherche) abonde dans le sens d'Elodie Cappelle sur le rôle de l'Etat local, en soulignant qu'on retrouve des logiques très similaires dans de nombreuses autres politiques publiques étant donné que le cadrage réglementaire est moins précis sur le contenu de l'action publique. Par ailleurs, le poids de l'Etat local varie en fonction de plusieurs variables : les moyens humains, l'ingénierie – à Dunkerque, effectivement, la DDT est encore très forte, avec un service habitat structuré ; c'est loin d'être le cas partout – mais aussi l'orientation politique, qui dépend de l'agenda local et de la sensibilité du Préfet aux questions d'habitat – on le voit dans le cas grenoblois avec la reprise en main du contingent préfectoral, qui est le signe d'une certaine repolitisation des rapports entre Etat et collectivités territoriales.

Juliette Furet (USH) souligne le grand intérêt des premiers résultats présentés et pointe ce qui constitue peut-être un angle mort de la recherche, à savoir la question de l'information du demandeur, de la

simplification des démarches et de l'accompagnement vers le logement. Est-ce un parti-pris de l'équipe de recherche ou le résultat d'une moindre mobilisation des acteurs locaux sur ces thématiques ? Par ailleurs, concernant le positionnement des acteurs étatiques, Juliette Furet indique que, dans le cadre de cette réforme, l'Etat reste assez prescriptif, ce qui constitue certainement une contrainte pour les autres acteurs – d'autant plus qu'à l'inverse de la délégation des aides à la pierre, ces transformations touchent tous les niveaux du système Hlm, jusqu'au chargé de clientèle qui prépare les attributions. C'est un chantier important, qui appelle un temps d'adaptation et d'appropriation par les territoires. Deuxième remarque : l'équipe de recherche souligne la persistance de micro-stratégies de peuplement à l'échelle de l'immeuble ou de la cage d'escalier. Or, l'un des apports de la réforme, c'est d'aller sur la qualification de l'offre, d'objectiver et de partager les éléments de connaissance, pour une meilleure transparence des processus d'attribution, dans un cadre de lutte contre les discriminations. La gestion du peuplement au niveau des résidences relève des organismes Hlm, qui disposent d'une certaine proximité avec les locataires et d'une connaissance fine du patrimoine. Ils ont légitimité pour agir sur le peuplement. Les deux niveaux doivent être distingués : il y a d'une part ce qui relève des politiques territoriales et, d'autre part, ce qui correspond à de la gestion quotidienne. Les bailleurs doivent, en effet, assurer un service de qualité à l'ensemble de leurs locataires ; ils sont garants de la qualité de vie dans les immeubles. C'est à ce titre-là qu'ils peuvent à la marge, en dernier ressort, arbitrer. Il ne s'agit pas de politiques de peuplement, mais d'une responsabilité que les organismes ont en tant que gestionnaires de patrimoine.

Marine Bourgeois (équipe de recherche) précise que, dans certains cas, les bailleurs sociaux développent bien des stratégies de peuplement, en lien avec les collectivités locales. C'est un travail partenarial, délibéré, réalisé sur certains groupes d'immeubles spécifiques.

Rémi Dormois (équipe de recherche) rebondit sur la distinction opérée entre politiques intercommunales et gestion de proximité. Il souligne ainsi qu'il existe, parmi les politiques locales, une très grande diversité de situations : dans certains territoires, les objectifs sont définis à l'échelle macro ou par le bailleur, tandis que d'autres pratiquent la territorialisation. Les deux registres sont à nuancer compte tenu des différents niveaux de précision des documents instaurés.

Claire Delpech (AdCF) note avec intérêt que les impératifs de mixité et de rééquilibres socio spatiaux se placent unanimement à l'échelle des bassins de vie, ce qui la conduit à soulever deux questions. Premièrement, y a-t-il un consensus autour de cette idée, discuté et posé au niveau des politiques métropolitaines, en lien avec le projet du territoire et le développement des compétences économiques ? Autrement dit, comment s'articulent localement les politiques d'emploi, de mobilité et d'habitat ? Le cas bordelais semble intéressant de ce point de vue puisque

son développement n'est pas seulement démographique, mais renvoie aussi à des enjeux d'attractivité et de positionnement de la métropole à l'égard des autres territoires. Le deuxième point concerne le rapprochement entre les enjeux de mixité, de production et de loyers. Les retours de l'équipe de recherche ne montrent pas d'interaction entre ces trois leviers : est-ce un non-dit de l'enquête ou un impensé des territoires ?

Rémi Dormois (équipe de recherche) insiste, tout d'abord, sur le fait que le « rééquilibrage territorial » est posé comme un objectif dans la plupart des documents techniques locaux sous la forme de diagnostics qui montrent des écarts de richesse par différents indicateurs, dont les équipements et les services. Pour autant, les enquêtes de terrain révèlent la permanence de logiques communales très fortes, malgré la présence d'objectifs de rééquilibrage. Ces logiques ne renvoient à aucun clivage partisan net. Au sujet des loyers, le sujet est travaillé techniquement par les collectivités, mais la prise de décision semble plus délicate au regard des enjeux financiers qu'elle implique.

Jérôme Duchêne (DHUP) souhaite répondre à **Eloïdie Cappelle (Communauté Urbaine de Dunkerque)** au sujet du positionnement des services de l'Etat local. Pour aller dans le même sens que **Rémi Dormois (équipe de recherche)**, il est attendu de l'Etat local qu'il s'adapte aux spécificités des territoires, à la maturité des collectivités et aux contenus des politiques locales. Ce qui est important, en revanche, c'est que l'ensemble des services poursuivent un même objectif, une même feuille de route, pour garantir une cohérence des politiques publiques. Deux questions techniques pour conclure. La première concerne le cas de Meaux et la modulation technique proposé de l'objectif de relogement des ménages du premier quartile hors QPV (25% à horizon 2025) : quels sont les motifs de cet ajustement ? Deuxièmement, sur le cas de Grenoble, quelles différences existe-t-il entre les publics prioritaires GAM et la liste des prioritaires telle qu'elle est établie dans le Code de la construction et de l'habitation ?

Marine Bourgeois (équipe de recherche) indique que, dans le cas de Meaux, l'objectif des 25% semblait d'emblée trop ambitieux, d'où la proposition de modulation retenue dans la CIA. Celle-ci a été travaillée avec la DRHIL et accompagnée par l'Etat local.

Amélie Doré (Grenoble-Alpes-Métropole) poursuit sur le cas grenoblois. La catégorie des ménages GAM est plus ambitieuse que celle des ménages prioritaires définis dans la loi car elle y associe un critère de ressources. Pour le dire autrement, l'objectif est de prioriser les ménages les plus pauvres parmi ceux qui connaissent le plus de difficultés sociales. A l'heure actuelle, le SNE ne permet pas de repérer et de labelliser les ménages GAM. Seuls les ménages du premier quartile peuvent être identifiés, ce qui explique que les acteurs aient laissé de côté cette catégorie. Une précision également concernant l'objectif des 31% : il y avait une volonté politique d'aller plus

loin que l'objectif des 25% des ménages du premier quartile hors QPV. En effet, la demande prioritaire représente 31% du stock ; elle doit donc représenter également 31% des attributions en QPV et hors QPV.

II. Restitution des résultats intermédiaires des enquêtes de terrain : Les cas de Dunkerque, Saint-Etienne et Mulhouse

1. Communauté Urbaine de Dunkerque

Par Yoan Miot, maître de conférences en urbanisme à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et chercheur au LATTs, Lola Courcoux, étudiante en 5ème année du master Villes, renouvellement urbain et dynamiques sociales à l'Institut d'études européennes de l'Université de Saint-Denis

Comment le système d'acteurs local se saisit-il de la question de la production et des attributions de logements sociaux pour rééquilibrer le territoire dunkerquois ? L'étude des instruments d'action publique met d'abord l'accent sur l'existence de PLH anciens, volontaristes et territorialisés, qui peinent néanmoins à se saisir de la question des attributions – en particulier, depuis le milieu des années 2000 et le changement de vice-président au logement, qui a conduit à un volontarisme amoindri sur ces enjeux. Les bailleurs sociaux et les communes identifient alors un point d'inflexion de la politique de l'habitat et du logement. Malgré tout, la CIA a été installée dès 2015. Elle se réunit de manière régulière et a amené à la définition d'une CIA adoptée par l'Etat dans une version provisoire pour une durée d'un an, en raison d'une application qu'il estime « minimale » du fait de l'absence de territorialisation de ses objectifs et de la cotation de l'offre. Un PPGD a été adopté sur le volet de la demande.

La Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) est un EPCI ancien - créé en 1968 - volontaire et structuré, qui a eu un fort portage politique de l'habitat jusqu'en 2014, date de l'élection du nouveau maire de la ville-centre. Deux motifs sont convoqués par les acteurs pour expliquer le moindre investissement sur les questions d'habitat : la détente du marché et le nouvel agenda politique local centré sur les enjeux de développement économique. Pour autant, l'intervention de la CUD demeure très structurée, non contestée dans le domaine de l'organisation de la production, avec une vraie volonté de rééquilibrage territorial. La règle est la suivante : toutes les communes doivent compter 30% de PLAI ; l'objectif est relevé à 38% dans le cadre du PLUHD en cours de finalisation. De la même manière, la CUD réalise une territorialisation à la parcelle des reconstitutions des logements démolis dans le cadre du NPNRU. 35% des logements démolis doivent ainsi être reconstruits hors des communes ayant un QPV. L'intercommunalité se positionne également sur la gestion des relogements via la structuration d'un service dédié. Dans le cadre de la réforme, l'EPCI rencontre néanmoins quelques difficultés à se saisir de la question des

attributions. Les acteurs déclarent que la CUD adopte plutôt une posture d'accompagnement technique du système d'acteurs, notamment en raison d'un manque de pilotage politique, faisant de la réforme un processus porté par les techniciens. Il ressort aussi de l'étude un défaut des outils de connaissance pour comprendre le système et son fonctionnement, ce qui bloque notamment le processus de territorialisation des objectifs de peuplement. La production de données sur la demande existante semble plus aisée que sur le volet de l'offre, la question de la cotation constituant une source de débat politique au sein du territoire.

L'agglomération dunkerquoise est marquée par un double clivage Est/Ouest - Nord/Sud. Le parc social est concentré sur quelques communes de l'Ouest : 50% du parc de la CUD est localisé à Dunkerque et 17% à Grande Synthe. Les documents techniques produits localement mettent l'accent sur les enjeux de rééquilibrage territorial par la production de logements sociaux. Les entretiens révèlent, à l'échelle des communes, des positions politiques fortes mais divergentes sur l'application de la réforme. Un exemple : la commune de Dunkerque qui a restructuré et renforcé son service logement en 2016 pour instaurer un système de cotation de la demande soutenue par l'intercommunalité, tandis que Saint-Pol-sur-Mer, une commune associée de la ville-centre comprenant une part importante de logements sociaux dans son QPV, développe une cotation de l'offre en lien avec certains bailleurs sociaux. D'autres communes portent un discours sur la nécessité de conserver des quartiers « populaires » à Grande Synthe et Dunkerque, révélant ainsi une posture dubitative quant à la réforme.

L'enquête montre un rôle toujours structurant des communes dans les processus d'attribution. Les services Logement et les CCAS conservent en partie la main sur l'enregistrement de la demande. Les communes maintiennent un rapport privilégié avec les bailleurs. Comme sur d'autres territoires, la préférence communale est régulièrement convoquée. Pour les acteurs rencontrés, une « bonne » attribution reste « une commune, un bailleur ». Les principaux bailleurs du territoire sont au nombre de cinq : quatre ESH et un OPH départemental (pas d'OPH intercommunal). Avec la réforme en cours, ils pressentent que l'EPCI pourrait effectivement prendre à terme la main sur les attributions, mais considèrent qu'il est important de garder, pour le bon fonctionnement du système, un binôme bailleur/commune. Cette réforme est jugée chronophage, faite d'injonctions contradictoires (mixité sociale, droit au logement) et peu adaptée à un territoire détendu, caractérisée par une demande paupérisée (1^{er} quartile : 615€/UC) et faible (48% en demande de mutation). Pour certains, les objectifs d'attributions sont posés au risque de la vacance, notamment face au spectre d'une plus grande territorialisation. Ils pourraient dégrader leur situation financière. L'Etat local apparaît comme particulièrement fort et souhaite le rester : « Ici, on cogne » (représentant DDTM59). Il valide sous conditions, pour une durée d'un an, la CIA et n'hésite pas à bloquer le nouveau SCoT local, en partie du fait d'un trop grand développement

résidentiel périurbain. Il affirme ne pas être dans une posture d'accompagnement des collectivités locales, mais, au contraire, souhaite mettre en tension le système d'acteurs pour arriver à la meilleure intégration des objectifs de la réforme et pousser la Communauté Urbaine de Dunkerque à prendre le leadership sur la question.

2. Saint-Etienne Métropole

Par Valérie Sala Pala, professeure de science politique à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne et chercheuse au laboratoire TRIANGLE, et Manon Le Bon-Vuilsteke, étudiante en 3ème année du magistère d'aménagement à l'Université Paris 1

A Saint-Étienne, les instruments ont été mis en place de façon progressive depuis 2017 : la CIL a été installée début 2017 ; la CIA a été approuvée en juillet 2018 et adoptée en septembre 2018 ; la CICA, qui est l'instance technique de la CIA, doit se réunir en juin 2019 ; le PPGD a été approuvé par la CIL en juillet 2018 et a été adopté en mai 2019.

Premier constat posé par l'équipe de recherche : les réformes sont perçues comme décalées par rapport aux enjeux du territoire, propres à un territoire de marché détendu. Les éléments clés du diagnostic du PLH3 pointent ainsi la nécessité de stopper l'évasion des classes moyennes hors des communes urbaines (Saint-Etienne, communes de fond de vallée industrielle) et de lutter contre leur paupérisation, visible aussi bien dans le parc social que dans le parc privé. En revanche, la question de la tension sur le parc social n'est pas un enjeu à l'échelle de Saint-Etienne Métropole. Le PLH est centré sur une volonté de rééquilibrage territorial, qui passe plutôt par des actions sur l'offre. L'objectif est de restructurer le parc social et le parc social de fait des communes urbaines (réhabilitation, démolition), ainsi que de réguler le développement de l'offre sur les communes périurbaines, avec une attention particulière à la production de logements PLAI pour celles qui en ont jusqu'à présent peu développés. Le décalage perçu entre les objectifs de la réforme et les enjeux du territoire se traduit par une logique que l'on peut qualifier de « légaliste » d'application des réformes. Les techniciens de l'EPCI affirment très largement « On applique la loi ». Aucun volontarisme politique n'est affiché ou ressenti par les maires. La politique nationale est adaptée au contexte local. La CIA module ainsi la règle des 25% d'attribution des ménages du premier quartile hors QPV : le taux est fixé à 21% (ce qui n'est plus possible depuis la promulgation de la loi Elan) ; les taux sont, par ailleurs, différenciés en fonction du type de communes définis selon le niveau de revenus de la population locale – les taux varient de 19% à 39%. Certains dispositifs sont appliqués a minima : le PPGD, par exemple, formalise l'existant davantage qu'il ne propose de nouveaux outils (tels que la qualification de l'offre).

Une redistribution des rôles se dessine, qui (à ce stade) tend à préserver le champ d'action des acteurs. On observe une volonté de prise de compétences de la part des techniciens de l'EPCI sur un

sujet nouveau et perçu comme complexe. La répartition des rôles est clairement affichée : Saint-Etienne Métropole a un rôle de pilotage, d'observation et d'évaluation, mais n'intervient pas dans la gestion quotidienne des attributions, qui reste du domaine des communes et des bailleurs sociaux. Les moyens humains sont, en outre, limités. L'équipe métropolitaine travaillant sur les questions d'habitat et de renouvellement urbain est peu étoffée, bien qu'une personne ait été recrutée à l'automne dernier pour travailler sur le suivi de la CIA. L'expertise sur ces enjeux se situe aujourd'hui plutôt du côté de l'Etat et des bailleurs sociaux via un interbailleur structuré, AMOS 42, qui ont assez largement co-construit les dispositifs. Ce manque d'outils d'observation et d'analyse est considéré comme un obstacle majeur à la mise en œuvre de la réforme.

Un premier focus communal a porté sur une commune urbaine et paupérisée de la Vallée de l'On-daine, comptant 7 900 habitants (10 200 habitants en 1990) et un parc de 54% de logements sociaux. Les élus impliqués dans les attributions identifient un enjeu central : la concentration spatiale des groupes sociaux définis par leur pauvreté et/ou leurs cultures/modes de vie/comportements dans certains quartiers. La commune insiste sur un objectif visant à favoriser la « mixité par le haut », tout en ayant le sentiment de ne pas maîtriser ses attributions du fait d'une stigmatisation de son territoire. Elle s'oriente vers une stratégie de diversification sociale centrée sur l'offre. Il s'agit de travailler sur l'offre en dé-densifiant le logement social, en travaillant sur l'amélioration de l'habitat privé et en développant du lotissement communal pour attirer de nouveaux profils d'habitants. Les réformes récentes sont peu connues par les élus. L'objectif de 50% d'attribution aux trois quartiles supérieurs en QPV a suscité de vives réactions en entretiens : « C'est une utopie. Personne ne veut venir ». La deuxième commune étudiée est une commune de couronne résidentielle en rattrapage sur la production de logements sociaux. Elle compte 6 100 habitants (5 500 en 1990) et 19,7% de logements sociaux (12% en 2000). Depuis la loi SRU, la commune a donc eu une production très forte de logements sociaux qualifiés « de qualité » par ses élus, et appuyée sur une relation privilégiée entre le maire et l'ESH. Le critère de la préférence communale y est très présent. Les élus développent un discours pro-mixité, mais aussi de vigilance sur les « équilibres » de peuplement et de seuil démographique à ne pas dépasser. Les réformes récentes sont également peu connues par les élus de la commune. En revanche, ils se sont largement appropriés le PLH3 et l'idée d'une restructuration du parc de la ville-centre pour qu'elle puisse continuer d'accueillir ses habitants (« nous on n'a pas envie de récupérer toute la population de Saint-Etienne, ce n'est pas notre but »). Cette commune ne soutient pas l'objectif de 45% de PLAI.

Le système local Hlm compte quatorze bailleurs sociaux, dont quatre OPH aujourd'hui rattachés à Saint-Etienne Métropole. Un processus de fusion s'annonce. Le premier exemple étudié est celui d'un OPH rattaché à l'intercommunalité. Il s'agit de l'office historique de Saint-Etienne. Son parc est donc extrêmement concentré dans la ville-centre. Les logements

sont majoritairement collectifs, avec une forte présence en QPV. Les taux de vacance sont élevés. Il existe une importante paupérisation des locataires. La stratégie patrimoniale de l'OPH est très axée sur la restructuration du parc Hlm existant. Sa stratégie d'attribution est centrée sur deux objectifs de réduction de la vacance et de « mixité par le haut ». Les réformes sont perçues comme inadaptées voire dangereuses dans un contexte de marché détendu – en particulier, la règle des 25% d'attributions aux ménages du premier quartile hors QPV, perçue comme un risque de déséquilibre pour les quartiers qui ne sont pas en QPV mais qui restent fragiles. De façon plus générale, les bailleurs sociaux craignent de ne plus avoir suffisamment de marges de manœuvre pour construire une véritable politique d'attribution et de peuplement. Le système de cotation fait figure de problème. Le deuxième exemple est celui d'une ESH « chef de file » du groupe Action Logement dans la Loire. Elle est présente sur trois EPCI. Elle dispose d'un parc de 15 000 logements, dont 4 200 logements à Saint-Etienne en 2017. Son taux de vacance est de 7%. Environ 10% de son parc est situé en QPV. La stratégie patrimoniale de l'ESH s'est réorientée récemment : après avoir tenté de se développer dans la région lyonnaise, elle se recentre aujourd'hui sur le département de la Loire, « là où est la demande » (EPCI Loire Forez principalement). La stratégie d'attribution cible les salariés du territoire (« ADN d'Action Logement »). Les réformes sont perçues comme susceptibles de produire des effets positifs, en termes de transparence des attributions, de reconnaissance des enjeux de mixité sociale et d'« équilibres de peuplement ». Elles sont aussi identifiées comme des freins, notamment en ce qui concerne la satisfaction des souhaits des ménages. Les règles en termes de quartiles ne sont pas prises en compte au cours du processus d'attribution. Les résultats sont consolidés a posteriori : « Notre seul objectif, c'est de louer nos logements, et après on consolide les résultats ».

Du côté d'Action Logement, la volonté est d'adapter les stratégies aux enjeux territoriaux à l'échelle de l'EPCI, en lien avec la stratégie nationale du groupe. Action Logement et Saint-Etienne Métropole ont signé en mars 2019 une convention centrée sur les enjeux d'attractivité résidentielle et de « mixité par le haut ». Les réformes récentes sont qualifiées de « parisiennes » par les acteurs et perçues comme ne répondant pas aux enjeux du territoire. L'un des points d'interrogation formulé en entretien porte sur le passage à la gestion en flux des contingents : des avantages potentiels sont perçus (partir des besoins des entreprises et des salariés), ainsi que des risques importants (la réforme impliquant que tous les bailleurs sociaux « jouent le jeu » de proposer des logements correspondant aux souhaits des demandeurs d'Action Logement). La règle des 25% d'attributions aux ménages du premier quartile hors QPV n'est pas celle qui interpelle le plus Action Logement, peu de demandeurs salariés étant concernés. Au sujet de la règle des 50% d'attributions aux trois autres quartiles en QPV, des craintes sont soulignées quant à sa mise en œuvre compte tenu des caractéristiques du marché stéphanois et des souhaits des demandeurs d'Action Logement.

L'Etat local (DDCS et DDT) partage assez largement le diagnostic posé par les autres catégories d'acteurs : il est crucial de prendre en compte les spécificités du contexte local lié au marché détendu. Contrairement à Dunkerque, la posture est ici plutôt celle de la co-construction avec les collectivités locales, dans le cadre d'une application pragmatique et souple de la loi. L'Etat local avait ainsi donné son accord pour fixer à 21% (et non à 25%) la part des attributions aux ménages du premier quartile hors QPV. Il avait également intégré les ménages du renouvellement urbain dans les publics labellisés prioritaires (en ou hors programme ANRU). L'Etat local se positionne comme un Etat accompagnateur, tout en restant vigilant à la relation entre Saint-Etienne Métropole et les communes. Il encourage l'EPCI à développer son ingénierie, avec un succès pour le moment mitigé. Le stage de **Manon Le Bon-Vuyls-teke** sur les recompositions des politiques d'attribution, saisies à l'échelle d'un quartier péricentral d'habitat ancien dégradé de Saint-Etienne, Tarentaize-Beaubrun, permettra d'approfondir ces résultats en les croisant avec les enjeux liés au renouvellement urbain.

3. Mulhouse Alsace Agglomération

Par Vincent Béal, maître de conférences en sociologie à l'Université de Strasbourg et chercheur au laboratoire SAGE, Marie-Laurence Royer, étudiante en 4ème année du master de sociologie : villes, environnement et société à l'Université de Strasbourg

La réforme des attributions s'opère ici dans un contexte particulier et conflictuel. Les conflits sont à la fois politiques, avec un éclatement de la coalition mise en place entre le centre et la droite au début des années 2010 (binôme Bockel/Rottner), et sociaux, entre une ville-centre qui concentre le logement social et les populations les plus précaires, et une périphérie relativement différenciée (communes riches au Sud et à l'Est/communes anciennement industrielles au Nord et à l'Ouest, qui ont bénéficié de la périurbanisation), qui ne partage pas cet agenda ni cette situation sociale. Les conflits se matérialisent en 2017 au moment de l'élargissement de Mulhouse-Alsace-Agglomération (M2A), qui conduit à un « putsch » des communes périphériques. Ces dernières prennent la présidence de l'EPCI contre le candidat de la ville-centre, Jean Rottner. Fabian Jordan, maire de Berrwiller (1187 habitants), devient ainsi Président de M2A. Cette situation a une double conséquence : premièrement, un affaiblissement de la ville-centre et des grands objectifs de régulation de l'urbanisation, du logement et du commerce ; deuxièmement, une transformation de la gouvernance de l'agglomération, avec une restructuration des services et une recomposition des systèmes d'acteurs et des scènes de décision. Un exemple : M2A a longtemps été présentée comme un modèle en termes de mutualisation des services. Suite aux conflits, une proposition a été faite, en 2018, de réorganiser les services ; elle n'a été validée qu'un an et demi plus

tard, générant de nombreuses incertitudes pour les techniciens.

Dans le cadre de la réforme, plusieurs instruments ont été mis en place. La CIL a été votée dès 2015, mais installée seulement en juin 2017. La CIA a été approuvée le 25 mars 2019. Elle comprend deux objectifs principaux : un objectif de 25% des attributions à des ménages du premier quartile hors QPV, échelonné sur trois ans et décliné par organisme Hlm et commune (trois catégories de communes sont distinguées : les communes faiblement fragilisées, moyennement fragilisées et fortement fragilisées) ; un objectif de 50% des attributions à des ménages des quartiles 2, 3 et 4 en QPV, qui a été rehaussé à 72% des attributions. La mise en place d'un PPGD a été votée en 2015 ; son élaboration n'a pas encore débuté. Une réflexion est également engagée sur les outils d'attribution – amélioration du logiciel Immoweb, instauration de la cotation, fluidification des mutations, politique des loyers, etc.

La réforme est d'abord vue comme une contrainte par les acteurs de l'EPCI. Le diagnostic de la CIA repose sur le travail de l'association régionale des bailleurs (AREAL), de l'agence d'urbanisme et du cabinet ENEIS. Il souligne une concentration des logements sociaux et des faibles revenus à Mulhouse, ainsi qu'une paupérisation croissante des QPV (avec actuellement 12,5% des attributions du premier quartile qui se font hors QPV). Ce diagnostic fait consensus parmi les élus, mais les objectifs fixés dans la CIA sont perçus comme peu réalistes : ils sont jugés inadaptés à un territoire de marché détendu comme celui de Mulhouse. Par ailleurs, ils iraient à l'encontre des souhaits des ménages à faibles ressources, qui ne veulent pas s'installer en périphérie, dans des logements plus chers et mal connectés aux réseaux de transport. Les élus considèrent que l'atteinte de ces objectifs relève avant tout de la responsabilité des bailleurs. La CIA prévoit une commission de coordination qui devrait assurer le suivi de ces objectifs. Pour l'instant, elle n'a pas été nommée, ni installée.

Les communes développent une idéologie anti-urbaine assez marquée. La réforme est vue comme favorable aux intérêts de « l'ogre Mulhousien ». Les élus craignent l'arrivée des « pauvres » de Mulhouse dans la périphérie. La ville-centre paraît isolée dans son agglomération. M2A possède, par ailleurs, une faible reconnaissance de la légitimité de ses services à agir dans le domaine de l'habitat : les vice-présidents en charge de l'habitat et du PLH sont des maires de communes périphériques, réticents au logement social et soucieux de l'autonomie des communes. Ils privilégient les relations bilatérales avec les bailleurs sociaux. Les communes possèdent, enfin, une connaissance assez faible des dynamiques initiées autour de la CIL, des objectifs et des catégories de la CIA.

Derrière cette posture commune, l'enquête révèle toutefois des pratiques différenciées. Deux exemples peuvent être mobilisés pour s'en convaincre. Le premier est celui d'une commune considérée comme « bonne élève » : une grande commune située en première couronne (10 000 habitants), peuplée principalement de classes populaires stabilisées,

faiblement carencée au titre de la loi SRU (16,2% de logement sociaux en 2018) et volontaire pour atteindre l'objectif de 20% d'ici 2025. En contrepartie, elle développe des stratégies de contrôle de son peuplement, le logement social devant avant tout répondre aux besoins de ses habitants dans leur « parcours de vie » (des jeunes ménages aux seniors). Le critère de la préférence communale est largement mobilisé, même si les élus acceptent de prendre une petite part de populations fragiles. Le deuxième exemple est celui d'une commune réticente au logement social, relativement « riche », située en seconde couronne au sud de l'agglomération, fortement carencée (9,3% de logements sociaux en 2015) et assez réticente sur le volet de la construction : les objectifs fixés par l'Etat ne sont pas non plus atteints ; la commune privilégie le développement de programmes d'accession à la propriété. Le maire est un acteur clé de la politique locale de l'habitat. Il est très impliqué à l'échelle intercommunale, dans la maîtrise de la construction et du peuplement. Il comprend les enjeux des réformes, mais semble ne pas croire à leur mise en œuvre. Dans sa conception, le logement social doit d'abord répondre aux besoins des enfants de la commune et permettre le maintien des jeunes couples avec enfants.

Le système local Hlm est très fragmenté. Il comprend huit bailleurs sociaux, dont un OPH intercommunal très important qui détient la majorité du parc dans la ville-centre et dans les QPV de Mulhouse. Selon les acteurs, il existe une concurrence accrue entre les bailleurs du fait de la faible tension du parc. L'AREAL a d'ailleurs mis en place dès 2015 des outils pour tenter de réguler cette concurrence (charte de bonnes pratiques, règlement intérieur des bailleurs). Les dynamiques de fusion sont enclenchées. Seul l'OPH intercommunal ne parvient pas à répondre aux attentes du législateur dans ce domaine, obligeant l'Etat local à intervenir. Affaiblis par les réformes récentes, les bailleurs ont la volonté de réduire la production de logements en l'orientant vers la périphérie et les communes carencées. Il existe, par ailleurs, des rapports différenciés entre bailleurs et communes. Dans l'ensemble, les acteurs entretiennent des relations de confiance de longue date, à l'exception de tensions entre l'OPH intercommunal et la ville de Mulhouse (depuis 2014 au moins et les divergences de vue entre Jean Rottner qui souhaitait faire de la « mixité par le haut » et le bailleur attaché à la gestion fine de son patrimoine). Les bailleurs critiquent de manière unanime la réforme car ils trouvent que les objectifs sont à la fois inatteignables et risqués, car susceptibles de fragiliser certains secteurs et segments du parc. Une critique porte également sur la méthode retenue par le Préfet pour définir les populations du premier quartile, qui de fait se situe à Mulhouse à un niveau très bas. Certains bailleurs opèrent d'ailleurs une hiérarchie parmi les publics « prioritaires », en fonction de leur faisabilité.

L'Etat local est assez peu présent dans l'agglomération mulhousienne, en dehors du suivi des objectifs à atteindre pour les contingents (DALO, PALHPD). Il joue toutefois un rôle de médiateur entre la ville-centre et l'EPCI. Il aurait eu un discours assez fort au moment des négociations de la CIA vis-à-vis des

baillleurs qui souhaitent négocier certains objectifs de la loi. L'enquête met au jour un timide renforcement du rôle du Préfet depuis 2017, à travers une capacité nouvelle à contraindre les bailleurs et un soutien à la ville-centre dans son agenda de déconcentration de la pauvreté.

4. Echanges avec la salle

À l'issue des trois exposés, les participants ont soulevé des questions qui ont nourri les échanges :

Marie Mondain (doctorante, Paris 1) pose deux questions. La première concerne le mouvement de restructuration du monde Hlm et la fusion des organismes : ces transformations constituent-elles un élément de contexte dans l'analyse ou éclairent-elles les stratégies d'attribution observées ? Les fusions contribuent-elles, par exemple, à une homogénéisation des pratiques ? Deuxièmement, les réformes sont, dans les territoires détendus, unanimement décrites par les bailleurs sociaux, qui les considèrent comme inadaptées. Comment expliquer ces réactions et le fait que ces outils ne sont jamais perçus comme des moyens de lutter contre la ségrégation ?

Pour le cas dunkerquois, **Yoan Miot (équipe de recherche)** indique qu'au moment de l'enquête dunkerquoise, le paysage des fusions n'était pas encore stabilisé – elles ont eu lieu au 1^{er} janvier 2019. Ce qui ressort néanmoins des premiers entretiens, c'est qu'elles modifient le périmètre d'exercice des bailleurs. Elles ont des effets sur le volet production, plusieurs bailleurs allant chercher, au-delà du territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque, de nouvelles possibilités de développement. Ensuite, ce que les acteurs rencontrés considèrent comme inatteignable concerne davantage les objectifs fixés sur les quartiles 2, 3 et 4 dans les QPV, du fait du risque de la vacance. Au sujet du premier quartile, les argumentaires sont assez proches de ceux identifiés en contexte tendu – en particulier, l'idée que les communes de petite taille ou de taille intermédiaire, peu dotées en services sociaux et équipements, seraient en grande difficultés pour accompagner ces ménages aux besoins particuliers.

Valérie Sala Pala (équipe de recherche) abonde dans le sens de **Yoan Miot** : à Saint-Etienne, les bailleurs sociaux craignent également une paupérisation des quartiers de la ville-centre hors QPV, qui sont déjà très fragiles. C'est un problème aigu pour les organismes Hlm dont le parc est très concentré. Se pose aussi la question de la production du logement social : où construire du logement qui reste abordable, avec des niveaux de loyers faibles ? En secteur détendu, il n'est pas forcément opportun de développer le parc sur les communes périphériques, parfois isolées.

Juliette Furet (USH) souhaite revenir sur la question du premier quartile. Il est d'abord positif de noter que l'enjeu n'a pas été posé de manière plus forte dans les contextes de marché tendu. Ensuite, sur le mode de calcul, il est vrai que les formulaires de la demande reposent sur une base déclarative. Les

informations sur les ressources sont de fait incomplètes. D'ailleurs, les niveaux de premier quartile ont été augmentés de 20% cette année par rapport à l'année dernière.

Jérôme Duchêne (DHUP) ajoute que l'enjeu est effectivement le renseignement de la donnée dans le formulaire de demande et l'accompagnement des demandeurs à cette fin. Il souhaiterait par ailleurs que l'équipe dunkerquoise revienne sur les débats politiques qui entourent la cotation de l'offre.

Yoan Miot (équipe de recherche) répond que l'ancienne ville de Dunkerque (devenue commune associée) est farouchement opposée, par principe, à la cotation de l'offre, tandis que Saint-Pol-sur-Mer, autre commune associée, est plutôt favorable à l'outil et accepte de l'expérimenter, avec le soutien de l'ARHLM des Hauts de France. Les bailleurs et la commune-centre craignent de basculer vers une attribution qui serait automatique et aveugle aux souhaits des ménages.

Dominique Belargent (USH) note, à travers les exposés, une réelle opposition entre les situations de marché tendu et les situations de marché détendu, là où les politiques publiques paraissent toujours aveugles à ces distinctions. L'application uniforme de la loi se heurte, en quelque sorte, aux réalités de terrain : les enquêtes en rendent bien compte. Une autre remarque concerne le critère de la préférence communale, qui semble être plus présent en secteur détendu (à l'exception peut-être du cas de Meaux). Dans les marchés tendus, les flux de populations et les besoins sont tels qu'il n'est pas besoin de mettre en avant cette question pour trouver des ménages qui satisfont aux objectifs communaux. À ce propos, une recherche a été engagée avec Thomas Kirszbaum sur l'application de l'article 55 de la loi SRU, qui met en avant des résultats intéressants sur le critère de la préférence communale. Les deux approches pourraient être croisées.

Jérôme Duchêne (DHUP) souhaite que l'équipe de recherche revienne sur les enjeux de ségrégation urbaine et les raisons pour lesquelles l'objectif des 25% hors QPV ne serait pas pertinent en marché détendu, en particulier du point de vue des collectivités.

Pour **Yoan Miot (équipe de recherche)**, il y a bien entendu des enjeux de déségrégation dans les territoires détendus, avec des questions de rééquilibrage territorial qui se posent fortement : un travail doit être engagé sur la répartition du logement social et sur la distribution spatiale des ménages modestes au sein de l'agglomération. Pour autant, les acteurs soulignent unanimement le risque d'accroissement de la paupérisation de certains quartiers qui ne sont pas encore des QPV, mais pourraient le devenir. Il y a aussi des effets de concurrence entre le parc privé et le parc locatif social, avec un éventail de choix plus important pour certains ménages.

Vincent Béal (équipe de recherche) poursuit : les enjeux de ségrégation sont extrêmement forts dans les secteurs détendus. Plus la détente est importante, plus certains ménages vont avoir la possibilité

de choisir leur logement dans le parc social. Cela génère de fait de la ségrégation. Ensuite, les raisons pour lesquelles les acteurs considèrent que la réforme est problématique renvoient effectivement à cette crainte que des quartiers tangents ne basculent par l'arrivée de populations précarisées. Par ailleurs, le caractère détendu du territoire s'accompagne aussi souvent d'une capacité moindre dans les services et d'une difficulté plus importante à mettre en place ces réformes qui sont considérées comme complexes.

Claire Delpech (AdCF) se demande si les bailleurs sociaux stéphanois sont très investis sur le parc ancien privé et quels sont leurs moyens d'action.

Valérie Sala Pala (équipe de recherche) indique qu'en effet cette question est un enjeu important pour les acteurs locaux. C'est d'ailleurs ce qui a motivé le choix d'une étude de cas ciblée sur le quartier de Tarentaize-Beaubrun, qui est à la fois très près de l'hyper-centre, qui présente de nombreux atouts, mais qui est aussi très stigmatisé et sur lequel les acteurs privés sont absents. Dans le cadre du NPNRU, l'attente porte sur les possibilités pour les organismes Hlm de travailler sur de l'acquisition-amélioration du parc ancien voire dans certains cas, sur de la démolition-reconstruction. Pour ce quartier, une dérogation a été obtenue, négociée avec l'ANRU, de développer de l'offre de logements sociaux sur le site.

Fin de la matinée

III. Trois axes transversaux

1. Marchés tendus/ marchés détendus : enjeux communs ou hétérogénéité des problématiques territoriales ?

1.1. Une lecture transversale

Par **Rémi Dormois**, directeur général adjoint à Saint-Etienne Métropole et chercheur associé au laboratoire Environnement, Villes, Sociétés, et **Yoan Miot**, maître de conférences en urbanisme à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée et chercheur au LATTs

Deux questions servent de fil rouge à la conduite des débats dans cette séquence. Premièrement, perçoit-on, à partir des travaux monographiques menés dans la recherche, une différenciation des problématiques liées aux attributions Hlm en marché détendu par rapport à ce qu'elles sont en marché tendu ? Deuxièmement, observe-t-on une différenciation des actions mises en œuvre dans ces deux configurations de marché ?

L'équipe de recherche a fait le choix de mettre de côté un questionnement, certes intéressant mais difficilement conclusif, sur la pertinence « en soi » des catégories de « marché tendu » et de « marché détendu ». Nous nous contenterons d'indiquer que ces catégorisations ont été régulièrement réinterrogées par les acteurs locaux, bien qu'elles aient été finalement peu définies au cours des entretiens. Les catégories de « marché tendu » et de « marché détendu » apparaissent comme trop globalisantes et simplificatrices. Dans le cas des marchés tendus par exemple, les acteurs locaux soulignent que le degré de tension est très différent d'un territoire à l'autre (communes résidentielles périurbaines/QPV).

1.1.1. La différenciation des problématiques

Les acteurs locaux intervenant dans les marchés détendus mettent davantage en avant la notion de « marché détendu » pour expliquer les problématiques que leurs homologues intervenant en marché tendu. La référence au marché détendu est mobilisée mais n'est pas clairement définie. Elle renvoie le plus souvent à la baisse et à la paupérisation de la demande, à l'importance des demandes de mutations ou à une vacance élevée. La notion est mobilisée soit parce que les acteurs considèrent que la spécificité des marchés détendus est mal appréhendée par le niveau national (les outils et les seuils ne sont pas adaptés à cette situation territoriale), soit parce qu'elle leur permet d'articuler les caractéristiques socio-économiques du territoire avec le fonctionnement du marché local de l'habitat. En marché détendu, un premier objectif affirmé par les acteurs locaux est de parvenir à une diversification sociale des quartiers paupérisés grâce aux attributions Hlm. En reprenant une expression fréquemment utilisée, les attributions

doivent apporter une mixité « par le haut » en recherchant parmi les demandeurs ceux dont le niveau de ressources est supérieur à celui observé chez les ménages en place. Une « cible » privilégiée est aussi les ménages actifs. Un objectif corollaire est de se servir des attributions pour mieux répartir spatialement les ménages les plus paupérisés entre les centres urbains et les communes périphériques. Trois remarques peuvent être formulées à cet égard. Premièrement, selon les acteurs, le processus de paupérisation des demandeurs concerne au premier chef les territoires détendus, ce qui rend difficilement atteignable cet objectif. Néanmoins, au regard de nos études de cas, les niveaux du premier quartile peuvent être relativement proches, selon que l'on est en territoire tendu ou détendu : 700€/UC à Bordeaux contre 615€/UC à Dunkerque. Deuxièmement, la captation des ménages recherchés, ceux formant la cible de la mixité sociale « par le haut », est aussi entravée par le fait qu'ils peuvent très aisément, sur ces territoires, avoir accès au parc privé comme locataires, mais aussi comme propriétaires. Troisièmement, la demande en logement social dans les communes périphériques est forte, notamment de la part des salariés. En marché détendu, un second objectif assigné aux politiques locales d'attribution est de lutter contre la vacance. Les bailleurs sociaux insistent sur la concurrence qui existe entre eux pour trouver des locataires ou réaliser les relogements des ménages concernés par les démolitions ANRU. A cet égard, la construction de fichiers communs de la demande semble accroître les tensions dans les attributions.

En marché tendu, l'objectif de mixité sociale « par le haut » n'est pas complètement absent de l'agenda local relatif aux politiques d'attribution, mais concerne une configuration spécifique de territoires : les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les démarches mises en œuvre visent alors à fluidifier, simplifier et réformer le système local d'attributions pour réduire les délais d'attente et améliorer la correspondance entre les besoins exprimés par les demandeurs et les caractéristiques de l'offre offerte à la location. Pour les territoires tendus, des formes de concurrence existent aussi entre bailleurs, mais elle s'exprime plutôt dans l'accès au foncier. C'est le cas particulièrement à Bordeaux Métropole (cf. les travaux de Matthieu Gimat). Les EPCI mobilisent, parfois de longue date, des outils pour limiter et réduire les effets de cette concurrence : servitude de mixité sociale, emplacement réservé pour le logement, VEFA HLM, taux de PLAi obligatoires dans chaque opération. Cet encadrement de la production est aussi mobilisé par certains territoires détendus, comme Dunkerque.

La visibilité donnée à ces objectifs et leur portage par les élus intercommunaux restent encore limités dans certaines intercommunalités, même si l'élaboration des CIL et des CIA offre une opportunité pour leur expression, au moins dans la sphère technique. Dans ces cas-là, l'EPCI se positionne comme régulateur, mais ne cherche pas directement à casser le binôme bailleur social-commune (cas de Saint-Etienne, Dunkerque, Bordeaux). Dans d'autres intercommunalités (cas de Grenoble), la volonté de

l'EPCI est d'être acteur direct des attributions, mais sans toujours parvenir aux résultats escomptés.

1.1.2. La différenciation des outils

Le premier élément de différenciation des outils ne concerne pas les attributions Hlm, mais la production et le renouvellement urbain. L'enquête montre, en effet, que les ressources du rééquilibrage territorial sont plus facilement mobilisables via le levier de la production en territoires tendus. Ainsi, à Dunkerque, Meaux et Bordeaux, les processus de rééquilibrage s'appuient ou sont pensés pour s'appuyer assez fortement sur la production nouvelle et le renouvellement urbain des QPV.

A Meaux, le contexte de marché tendu est une ressource très nette pour réussir à atteindre ces objectifs : la forte croissance démographique et la tension sur le marché du logement permettent de conduire une politique très volontariste de diversification sociale (un logement démoli implique un logement reconstruit et un logement de diversification sociale en supplément). En outre, la forte croissance permet de développer des projets d'aménagement connexes, hors site, où la reconstitution de l'offre peut être conduite. Ainsi, à Meaux, le taux de logements sociaux dans la commune est passé de 55% à 39%, tout en ayant un plus grand nombre de logement social qu'au lancement de l'opération. De même, le contexte de la loi SRU favorise le fait que les communes soumises à l'article 55 jouent le jeu de la production, permettant de favoriser le développement d'une offre sociale hors Meaux.

Dans le cas de Bordeaux, la forte production neuve des dernières années a conduit à des rééquilibres : des communes fortement dotées en logement locatif social voient le poids de ce logement social fortement baisser dans la structure du parc (Floirac, Cenon, Lormont), tandis que certaines faiblement dotées voient la part du LLS sensiblement augmenter (Artigues, Saint-Médard-en-Jalles, Eysines, Pessac). Ce processus de rééquilibrage reste cependant différencié puisque certaines communes produisent peu et voient leur taux de logements sociaux baisser, tandis que d'autres ne produisent pas assez pour voir leur taux de logements sociaux augmenter (Bordeaux au premier chef).

À l'inverse, à Dunkerque, la prochaine convention de renouvellement urbain bute sur les possibilités de diversification sociale dans les QPV. Le marché étant détendu, les projets de diversification semblent difficiles à produire. Cet état de fait ne limite cependant pas la production dans les communes périphériques puisque les organismes de logements sociaux sont souvent vus comme des opérateurs centraux pour conduire des projets de développement dans ces communes. Néanmoins, dans cette agglomération, malgré les politiques de soutien au développement, les clivages territoriaux demeurent importants (Est-Ouest), voire de nouveau apparaissent (Nord-Sud). Enfin, aussi bien, en marché tendu que détendu, les communes de plus petite taille sont parfois frileuses quant à ce rééquilibrage par le développement car, autant par leurs politiques fiscales que sociales, elles ne disposeraient pas des équipements nécessaires pour répondre aux besoins des locataires du logement social.

Etant pour un grand nombre d'entre eux définis par voie législative et réglementaire, les outils se différencient peu entre marchés tendus et détendus. En revanche, des différences s'observent dans leur maniement. Dans les marchés détendus, on note par exemple un recours accru aux commissions d'attribution de logement dématérialisées pour ne pas « perdre » un client et éviter la hausse de la vacance ; l'instauration d'exonération de surloyers de solidarité dans les QPV ou dans des quartiers paupérisés ; une dérogation à l'objectif national d'assurer 25% des attributions à destination des ménages bas revenus hors QPV (cas de Saint-Etienne). Comme pour les objectifs SRU, les instruments introduits par la loi Egalité et Citoyenneté sont globalement vus comme mal adaptés aux spécificités des marchés détendus. De même, des principes de revoyure ou de bilans intermédiaires sont retenus pour, le cas échéant, revoir l'ambition initiale.

Dans les marchés tendus, on note la mise en place d'instances partenariales pour gérer collectivement les attributions de PLAI. Le cas où les questions d'attributions sont les plus appropriées par les acteurs est un territoire dit tendu (cas de Grenoble). Pour autant, ce n'est pas spécifiquement cette tension sur le système d'attributions qui a poussé à l'engagement d'une réflexion sur le sujet, mais plutôt une volonté politique forte de rompre avec un système considéré par les élus comme marqué par des pratiques anciennes de clientélisme. Ainsi, les territoires détendus cherchent à adapter la réforme aux spécificités de ce contexte d'action, tandis que les territoires tendus appliquent la réforme sans chercher à plus de dérogation.

En conclusion, les instruments introduits par la loi Egalité et Citoyenneté sont globalement perçus comme inadaptés aux territoires, les acteurs cherchant à négocier des clauses de revoyure ou autres pour tenter d'adapter les ambitions initiales inscrites dans les CIA. Par ailleurs, dans le cas des marchés détendus, l'objectif de réduction de la vacance conduit à une multitude d'adaptations de la part des directions de la gestion locative pour lutter contre le risque de la vacance (cas de Dunkerque : des postes d'agents de prospection ont été créés, aux côtés d'agents d'attribution, pour capter le plus rapidement la demande par des baisses de loyers ponctuels ou des travaux de remise en l'état avant commercialisation).

1.2. Discussion par une invitée représentante des institutions partenaires

Isabelle Kamil (CGET, direction Politique de la Ville) assure que le CGET suit avec grand intérêt les travaux réalisés dans le cadre de cette étude. Depuis la loi Egalité et Citoyenneté, on sait que le sujet est important dans les territoires détendus, notamment parce que cela a fait l'objet de nombreux débats au moment de l'adoption des dispositions. On se doute que des actions complémentaires vont devoir être menées pour pouvoir lutter contre la vacance dans les quartiers Politique de la Ville qui, de fait,

n'accueilleraient peut-être plus autant de demandeurs en situation de précarité, issus du premier quartile. Néanmoins, on ne peut entendre que les dispositions prévues au niveau national ne sont pas adaptées aux situations locales dès lors que l'impossibilité de réaliser une attribution sur quatre à des ménages du premier quartile n'a pas été démontrée. Le seuil de 25% est vu par le Ministre comme un plancher sur lequel les acteurs locaux sont appelés à travailler. Du point de vue du CGET, il n'est pas question de revoir l'objectif à la baisse ou de prendre en compte le niveau de tension pour fixer ce plancher. Ceci dit, on est bien conscient qu'en marché tendu, cela rejoint davantage la question de l'offre : a-t-on effectivement du parc à très bas loyer hors QPV, accessible aux ménages du premier quartile ? On profite quand même ici de l'investissement très important qui est en cours depuis le lancement en 2014 du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain. 40 milliards d'euros de travaux sont prévus avec un concours financier de 10 milliards d'euros de l'ANRU. En QPV, cela re-questionne également la concurrence entre les publics et la suffisance de l'offre au niveau du territoire. Des collectivités comme Grenoble mettent d'ailleurs en place des dispositifs pour rendre plus attractive l'offre en QPV. Pour les marchés détendus, il y a toujours eu un discours, y compris côté Politique de la Ville, sur comment on fait pour assumer cette vacance, comment on fait pour imaginer des dispositifs de solidarité à l'échelle des bailleurs et de l'inter-bailleurs et *in fine* assumer des opérations de démolitions du parc, y compris hors opérations ANRU. L'objectif de la loi reste d'éviter la paupérisation des quartiers en renforçant leur attractivité. On constate que parfois le premier quartile n'est quasiment pas logé dans le parc social, avec des taux très bas d'attribution en QPV et hors QPV. La question, ce n'est plus alors celle de la mixité sociale mais celle du droit au logement.

1.3. Echanges avec la salle

Juliette Furet (USH) rappelle que la loi Egalité et Citoyenneté poursuit un double objectif : d'une part, s'assurer que la demande la plus pauvre ait été examinée et qu'on lui recherche des solutions ; d'autre part, garantir la mixité sociale. L'USH adhère pleinement à ces objectifs. Ce qui est interrogé, du point de vue des bailleurs, est l'utilisation d'un instrument – le premier quartile – notoirement faux en termes de niveaux de seuil, avec des objectifs qui ne sont plus modulables. Cette possibilité d'adapter et d'ajuster les objectifs permettait quand même aux territoires de s'approprier les règles, de mieux connaître la demande de logement social et d'analyser l'offre existante. Le premier quartile en marché tendu oblige à un « effort social » déjà fait en marché détendu. C'est peut-être ce qui explique la réaction plus forte des territoires détendus.

François Ménard (PUCA) fait remarquer que le seuil du premier quartile est un seuil conventionnel, sur le papier, plutôt intelligent car relatif. Faux en réalité, car il s'appuie sur une base déclarative. Il est quand même intéressant que la discussion se focalise sur ce critère, alors que la question posée par l'équipe

de recherche porte sur la pertinence de la distinction entre « marché tendu » et « marché détendu ».

Jérôme Duchêne (DHUP) précise que le premier quartile est un seuil national calculé à l'échelle de chaque territoire. Il n'est donc pas uniforme nationalement et évolue, probablement en raison de la prise de conscience collective par les acteurs du logement de l'importance que la demande soit bien traitée et que les demandeurs soient bien informés, afin que l'on dispose de données plus fiables. Par ailleurs, cette idée que le premier quartile serait notoirement faux n'a jamais été démontrée empiriquement. Ce serait une bonne chose que des chercheurs se saisissent de cette question. À Dunkerque, par exemple, quel est le niveau du premier quartile ? À quoi correspond-t-il ? Quels sont les ménages du premier quartile qui accèdent effectivement au logement social ? Où ? Quels sont ceux qui n'y accèdent pas ? Pourquoi ? Est-ce du non-recours au droit ?

Elodie Cappelle (Communauté Urbaine de Dunkerque) livre un témoignage sur Dunkerque pour illustrer le propos sur les territoires détendus. Lorsque l'on a fait nos travaux de mise en œuvre de la CIL, on a fait un exercice avec les communes et les bailleurs consistant à extraire du SNE les vingt demandes les plus anciennes, indépendamment des niveaux de ressources. Dans le même temps, on a pris vingt demandes au hasard incluses dans le premier quartile, avec des ressources très faibles. On a passé en revue une à une chacune de ces quarante demandes. Sur les vingt demandes les plus anciennes, 100% des demandes avaient déjà eu des propositions et les avaient refusées. Idem pour les vingt demandes les plus fragiles, à l'exception de deux dossiers non connus des services. Sur les marchés détendus – mais je me rappelle que l'an passé, Grenoble avait également témoigné en ce sens – il y a une vraie problématique autour des refus et de leur suivi. Il ne faut pas sous-estimer l'exigence des demandeurs.

Selon **Isabelle Kamil (CGET)**, les refus sont *a priori* beaucoup moins nombreux pour les ménages du premier quartile, auxquels on proposerait des logements hors QPV, dès lors que l'offre correspond à leur capacité financière.

Yoan Miot (équipe de recherche) indique, en guise de réponse, que de nombreux travaux de recherche sur la rénovation urbaine ont montré que les ménages vivant dans les quartiers ANRU souhaitaient, dans leur grande majorité, rester sur site, y compris ceux qui pouvaient émarger au premier quartile. Les refus d'attribution hors site sont très documentés dans le cadre du PNRU, notamment pour des raisons de solidarité familiale ou des liens sociaux permettant l'accès à l'emploi. Cet ancrage local est aussi une ressource face à la grande diversité des politiques sociales portées par les communes et les inégalités d'accès aux équipements pour les ménages les plus modestes.

Isabelle Kamil (CGET) invite à distinguer le flux des ménages concernés par l'ANRU du flux des ménages qui ne sont pas déjà dans le parc social.

Juliette Furet (USH) ajoute que la question des transports est absolument centrale pour analyser l'accès au logement et l'adéquation offre/demande. L'intérêt de la loi est d'obliger les acteurs locaux à regarder de près les caractéristiques de la demande et de l'offre, ainsi que la manière dont s'opèrent les appariements. Fixer des objectifs rigides, à partir de seuils indicatifs comme le premier quartile, pose également question.

Amélie Doré (Grenoble-Alpes-Métropole) rebondit sur la question des refus de propositions de logement en prenant l'exemple de la caserne de Bonne, qui peut susciter des réactions de rejet de la part de certains demandeurs qui cherchent à conserver des liens de proximité dans leur quartier. Cela pose aussi la question de l'accessibilité des biens et des services du quartier : les ménages du premier quartile n'ont pas tous accès aux mêmes équipements que les habitants historiques du quartier. Il y a beaucoup de dimensions à prendre en compte pour atteindre les objectifs d'attribution fixés hors QPV.

François Ménard (PUCA) synthétise un certain nombre d'enseignements tirés de l'application de l'objectif des 25% du premier quartile hors QPV : d'abord le risque de fragilisation des quartiers déjà tangents ; ensuite les aspirations des ménages eux-mêmes qui sont parfois plus intéressés à rester dans des quartiers dont les aménités et les services correspondent à leurs situations plutôt que de changer totalement de lieux de vie. Au final, si l'objectif de mixité sociale demeure consensuel, ce n'est sans doute pas de façon aussi mécanique que ce qui est parfois énoncé. L'enjeu de territorialisation et de modulation des objectifs paraît toujours primordial.

Jérôme Duchêne (DHUP) réaffirme la nécessité de penser les politiques publiques de manière transversale et concourante dans les territoires. La gestion de la demande de logement ne peut s'opérer de manière totalement indépendante des autres politiques publiques. De la même manière, il apparaît souhaitable que les autres politiques viennent en appui des politiques du logement social. Ensuite, il est important d'accompagner les demandeurs pour éviter les refus décrits. Il n'y a pas de raison qu'une personne du premier quartile ne puisse pas s'épanouir dans un quartier, à condition évidemment d'avoir l'offre en équipements, éventuellement l'accompagnement social adéquat, etc.

Yoan Miot (équipe de recherche) indique que, dans la majorité des organismes Hlm, des professionnels opèrent ces accompagnements, que ce soit dans l'accès au logement ou dans l'ouverture des droits sociaux. Il peut aussi y avoir des politiques très intégrées en mobilités – Dunkerque en est un bon exemple – et la persistance de refus. Les souhaits des ménages ne vont pas toujours dans le sens des objectifs de rééquilibrage.

Rémi Dormois (équipe de recherche) pose, en conclusion, la question de la légitimité de l'objectif de mixité sociale « par le haut », qui peut être articulé avec un objectif d'accueil des publics défavorisés.

Isabelle Kamil (CGET) confirme l'intérêt et la légitimité de cet objectif.

François Ménard (PUCA) conclut la première table-ronde en résumant certaines questions adressées pour la suite de la recherche, en particulier sur la manière d'objectiver les réticences des acteurs dans les zones détendues et les alternatives à imaginer en termes d'accompagnement pour atteindre les objectifs du législateur.

2. Que change le passage à l'intercommunalité ?

2.1 Une lecture transversale

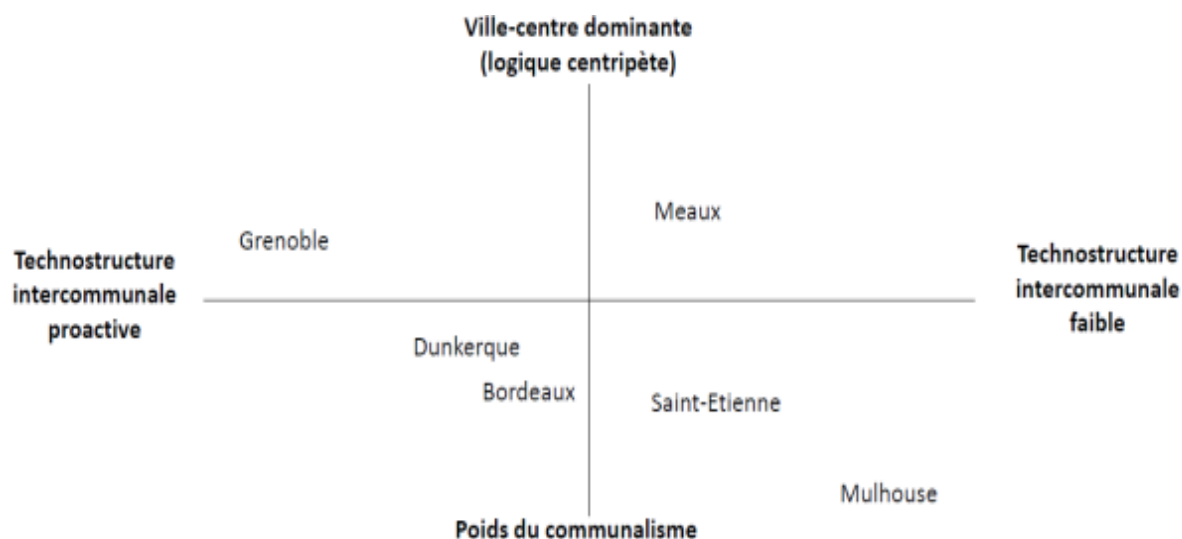
Par **Vincent Béal**, maître de conférences en sociologie à l'Université de Strasbourg et chercheur au laboratoire SAGE, et **Gilles Pinson**, professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux et chercheur au Centre Emile Durkheim

Cette présentation s'articule autour de deux axes de questionnement. Le premier vise à analyser la place de l'institution intercommunale (élus, services) dans la fabrique locale des politiques de l'habitat pour saisir les équilibres des forces entre EPCI/communes, EPCI/ville-centre, EPCI/bailleurs, EPCI/Etat, élus/services. Quelle montée en compétences et quel leadership détient l'EPCI sur les enjeux d'habitat ? Quelle est sa place dans l'élaboration des instruments issus de la loi Egalité et Citoyenneté ? Comment s'en sont-elles saisies ? Le deuxième axe consiste à interroger la « plus-value » de l'intercommunalité. Les EPCI parviennent-ils à faire bouger les lignes en termes de mixité et de justice socio-spatiale ? Ces enjeux sont plus controversés que ceux sur lesquels les intercommunalités ont l'habitude de s'accorder (les enjeux techniques liés aux réseaux ou au développement économique notamment). De fait, quelle est la capacité d'innovation des EPCI ? Sont-ils dans l'anticipation des évolutions réglementaires ou dans la simple mise en conformité avec la loi ? Parviennent-ils à construire de nouveaux enjeux, de nouvelles catégories et de nouveaux dispositifs ? Ces interrogations seront replacées dans le cadre des débats de la littérature académique de science politique et de sociologie sur l'intercommunalité à la française, entre les travaux qui défendent que les communes restent maîtresses des intercommunalités et ceux qui mettent plutôt l'accent sur l'institutionnalisation du pouvoir intercommunal.

Une remarque générale avant de débiter : lorsque l'on pose la question, dans les enquêtes, de savoir ce que change le passage à l'intercommunalité dans le domaine des attributions Hlm, la plupart des acteurs répondent qu'il est un peu tôt pour tirer des conclusions claires sur les effets du changement d'échelle. L'élaboration des CIA est souvent très récente. Néanmoins, l'étude montre des situations assez différenciées, que ce soit en termes d'anticipation ou de construction de catégories. Comment expliquer ces différences ? L'exposé se structure en deux temps : il s'agit d'abord d'identifier des facteurs explicatifs pour mieux comprendre les cas d'étude, avant d'analyser ce que révèlent les enquêtes de terrain sur les controverses liées à l'intercommunalité.

2.1.1. Les facteurs explicatifs à prendre en compte

L'héritage institutionnel local, tout d'abord, joue un rôle clé dans la conduite des réformes, selon que l'intercommunalité dispose d'une forte antériorité ou que les arrangements entre acteurs sont stabilisés. Dans certains cas, la réforme a pu être perçue comme une opportunité ; dans d'autres, comme une contrainte. Certaines équipes ont manifesté un grand volontarisme politique (cas de Grenoble) ; d'autres sont davantage dans une logique de conformité vis-à-vis de la loi (cas de Saint-Etienne). Dans quelques cas, l'intercommunalité est maître à bord ; dans d'autres, ce sont plutôt les bailleurs sociaux et l'Etat local qui jouent un rôle central dans l'élaboration de la réforme. Deux variables paraissent pertinentes pour expliquer ces différences de situations : la première correspond au poids de la ville-centre (poids démographique, leadership politique et capacité à imposer son agenda au sein de l'intercommunalité) ; la seconde renvoie à l'influence de la technostucture intercommunale (antériorité intercommunale, capacité d'initiative des services, structuration des services dans le secteur de l'habitat). Ces deux variables recoupent partiellement avec la dimension marché tendu/marché détendu. Elles donnent lieu à la représentation graphique ci-dessous, qui permet de distinguer quatre situations. Dans le cadran en haut à gauche, on retrouve le cas grenoblois, qui est un exemple de collectivité qui s'est saisie très largement de la réforme. La ville-centre est relativement forte, même si le Président de l'agglomération n'est plus le maire de Grenoble depuis 2014 ; la structure intercommunale est extrêmement proactive – elle a développé des outils avant même les réformes de 2015-2017. Les cadrans en bas à gauche et en haut à droite sont dans des situations intermédiaires. A Dunkerque et Bordeaux, tout d'abord, on a pu constater que le poids de la ville-centre est plus faible qu'à Grenoble : elles n'ont pas d'hégémonie démographique sur leur technostucture. En revanche, elles disposent de technostuctures importantes, qui leur permettent également de se saisir de la réforme, parfois à des fins stratégiques pour faire avancer leur agenda, et qui semblent plus à l'aise sur le volet rééquilibrage par la production que sur le volet plus « sensible » du rééquilibrage par les attributions Hlm. De l'autre côté, Meaux se caractérise par une ville-centre assez dominante, mais avec un EPCI plutôt récent, dans lequel les services ne sont pas aussi structurés qu'ailleurs. Ils ont également plus facilement tendance à se saisir des outils de production que des outils d'attribution. Enfin, dans le dernier cadran en bas à droite, se situent les cas de Saint-Etienne et de Mulhouse : le poids du communalisme y est assez fort, la technostucture peu étoffée, voire s'y est affaiblie (cas de Mulhouse). Ces collectivités font une application *a minima* de la réforme ou essaient de négocier certains de ses objectifs (cas de Saint-Etienne). Finalement, davantage que la variable politique, c'est la variable technocratique qui ressort des enquêtes réalisées.



2.1.2. Les controverses sur l'intercommunalité

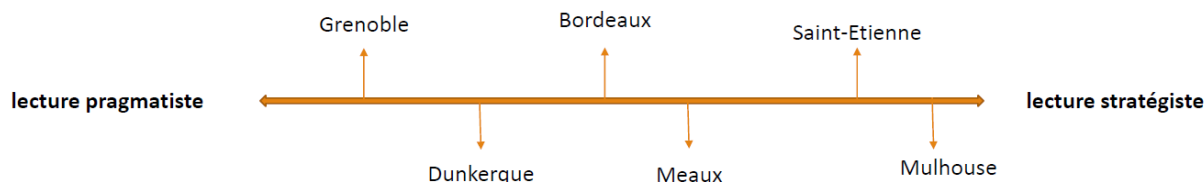
Les débats qui structurent la littérature de science politique sur l'intercommunalité en France s'organisent autour de deux lectures. La première, que l'on peut qualifier de « stratégiste », s'intéresse au politique, aux élus locaux et à leurs stratégies (Le Saout, Desage, Guéranger). A partir de cas canoniques comme ceux de Lille ou Chambéry, elle pose que les

EPCI sont largement neutralisés dans leurs activités de redistribution et de solidarité par le lobby des maires. Un développement « quantitatif » de l'intercommunalité s'opère ainsi en trompe-l'œil : les compétences intercommunales sont vidées de leurs contenus ; l'EPCI est un guichet supplémentaire permettant de servir les intérêts municipaux. Les EPCI n'ont pas d'impact sur ce qu'ils étaient censés résoudre : les disparités territoriales, la ségrégation, la consommation d'espaces, etc. Certaines conditions institutionnelles favorisent l'emprise des intérêts municipaux, telles que l'élection au second degré, la perturbation des logiques d'assemblée et majoritaires par les solidarités communales, le poids des maires, les négociations intergouvernementales en coulisse. « Les compromis qui scellent le sort des intercommunalités reposent moins sur des objectifs partagés que sur la volonté commune de neutraliser l'institution naissante, de la cantonner dans ses plates-bandes » (Desage et Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, 2011, p. 131).

Face à cette approche, se sont développées d'autres lectures dites « pragmatistes » ou « institutionnalistes », qui défendent l'idée que les situations de

travail collectif et de construction de politiques publiques peuvent amener les acteurs à faire évoluer la vision qu'ils ont de leurs propres intérêts (Estèbe, Le Galès, Borraz, Dormois, Reigner, Frinault, Pinson). Parfois, la mise en place d'institutions avec des ressources, des postes et des hochets de pouvoirs fait bouger les lignes : elle fait évoluer les maires et les conceptions qu'ils peuvent avoir de leur pouvoir. Ces lectures pragmatistes se situent à rebours des lectures stratégistes, auxquelles elles reprochent de négliger plusieurs facteurs : les effets d'apprentissage et de socialisation, les effets d'institutionnalisation, les effets des dynamiques délibératives et le rôle de la technostructure. Même s'il est nourri par le déficit démocratique et l'impératif de compétitivité, un processus d'institutionnalisation d'un pouvoir d'agglomération est vraisemblablement en marche et il concerne déjà quelques opérations de redistribution, que ce soit par l'accès à l'expertise, par les équipements, par la planification ou par les finances (cas du Grand Lyon qui dispose de mécanismes de redistribution fiscale en son sein).

Par rapport à ces débats, le secteur de l'habitat et nos études de cas présentent plusieurs résultats. Tout d'abord, selon les agglomérations, les deux lectures s'appliquent de manière variable. Elles s'articulent et ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Un dosage assez fin est observé selon les territoires et les « domaines ». Sur les attributions, la logique stratégiste et communaliste semble l'emporter nettement, c'est moins vrai sur le volet de la production. Il en ressort un continuum de situations. Dans un cas comme Grenoble, la création d'une institution nouvelle a fait évoluer les élus et la vision qu'ont les élus de leurs intérêts. Au contraire, à Mulhouse et à Saint-Etienne, l'affrontement des logiques municipalistes l'emporte.



Les travaux de science politique placent surtout la focale sur les élus locaux et leur capacité de blocage. Or nos enquêtes montrent que les technostructures sont souvent au centre des réformes. Quand un pouvoir technique fort existe, s'appuie sur les lois et les opportunités réglementaires offertes par l'Etat, une capacité à porter des enjeux et à promouvoir des objectifs et des instruments se développe. Les cas de Grenoble, Bordeaux, Meaux et Dunkerque en sont de bons exemples. Dans certains cas, les technostructures réussissent même à « politiser » - au sens de conflictualiser – des enjeux (cas de Grenoble). Compte tenu de la complexité des sujets, les élus sont souvent plus en retrait. Ils sont au mieux « accompagnateurs » lorsqu'ils sont vice-présidents ; au pire, ils sont des freins lorsqu'ils sont maires. Il existe aussi des cas particuliers d'agglomérations dirigées par un notable dominant, comme à Meaux, qui parvient à emporter à la fois la technostructure et les élus.

Nos études de cas montrent que les dispositifs d'ingénierie comptent : les dispositifs d'observation et de co-élaboration des instruments (cas des « ateliers territoriaux » à Bordeaux ; l'importance des groupes de travail constitués dans le cadre des CIL) sont importants pour dépasser les approches de « mise en

conformité » (cas de Grenoble : la loi est venue codifier des innovations locales). Par rapport aux lectures institutionnalistes, l'idée d'une montée en puissance « linéaire » de l'intercommunalité peut être nuancée. En effet, les dynamiques restent tributaires des jeux politiques et d'autres situations de ruptures. Le cas de Mulhouse rend bien compte de ces logiques de flux et de reflux.

2.2. Discussion par deux invités représentants des institutions partenaires

Claire Delpéch (AdCF) se réjouit de la tenue de cette table-ronde sur ce que change (ou non) le passage à l'intercommunalité. Elle adhère pleinement aux analyses de l'équipe de recherche. L'étude du pouvoir intercommunal porte sur une « rencontre » entre une technostructure et une volonté politique. Quand il y a « match », cela fonctionne bien (cas de Rennes : la volonté politique avait d'ailleurs construit la technostructure). Mais – et c'est tout à fait juste de l'observer – il existe des effets de flux et de reflux, car l'intercommunalité n'est pas une structure « hors sol », les communes la composent. Si l'on regarde plus précisément du côté des politiques de l'habitat, quelques compléments peuvent être apportés.

La question de l'échelle : si l'on considère que les politiques de rééquilibrages territoriaux et socio-spatiaux doivent être conduites au niveau du bassin de vie, on sait que cela va fonctionner s'il y a la capacité et la maturité politiques pour développer un projet énonçant précisément ce qu'est la politique du territoire en matière d'habitat. Il faut ensuite territorialiser et contractualiser avec les communes. Le cas de Rennes est à cet égard emblématique. Du point de vue des intercommunalités, cette capacité à énoncer un projet et à le décliner progresse ; des formes de contractualisation aboutissent, souvent pour répondre aux objectifs respectables du législateur.

Le deuxième argument porte sur les contenus. L'intercommunalité permet d'avancer sur un contenu « large ». Elle a les capacités de développer l'offre de services en lien avec les questions d'habitat. C'est elle qui peut éviter que l'on soit dans une logique d'hyper centralité et de développer des pôles intermédiaires en rendant les quartiers attractifs. Il ne suffit pas de répartir les populations suivant des objectifs quantitatifs, il faut encore qu'ils aient envie d'y aller, qu'il y ait des transports et de l'emploi. Dans la formulation de son projet de territoire, l'intercommunalité a la possibilité d'aligner d'autres cartes que les simples cartes de politiques de peuplement et d'habitat.

Enfin, il y a la question des acteurs. Le législateur a positionné l'intercommunalité au centre du jeu d'acteurs. Elle ne peut pas tout prendre en main, mais c'est à elle de construire des politiques partenariales. Selon sa capacité à faire jouer ce partenariat, à dominer ce partenariat ou à être dominée, elle parviendra à lui donner une visée intéressante. Parmi ces partenaires, il y a bien évidemment les communes – beaucoup d'entre elles ont encore d'ailleurs des politiques malthusiennes en matière d'habitat, que ce soit dans la production ou dans l'accueil de populations les plus fragiles –, les bailleurs sociaux – qui restent encore très attachés au partenariat avec les communes – et l'Etat, qui définit le cadre national d'action dans lequel vont se décliner les politiques locales et territoriales. C'est donc la manière dont l'intercommunalité parviendra à construire ou non, de façon plus ou moins complète, sa légitimité dans le jeu d'acteurs, qui doit être questionnée. Les politiques partenariales construites doivent prendre appui sur des diagnostics élaborés collectivement, de façon négociée et partagée. La question des outils a été évoquée à plusieurs reprises. Du point de vue des EPCI, il y a un effet d'empilement et d'accumulation, certes avec un fort accompagnement de l'Etat, mais qui produit de la complexité pour les acteurs. La dimension de la temporalité doit également être prise en compte : sans appropriation et sans ressources, il n'y aura pas de volonté politique. L'enjeu du

calendrier devrait aussi être envisagé. On voit que des contraintes fortes pèsent sur les organismes Hlm, que ce soit en termes financiers ou de réorganisation du maillage, sans compter la perspective des élections municipales de 2020 qui marquera une pause dans les activités des collectivités.

À partir des catégories présentées par Gilles Pinson de lectures « stratégistes » et « pragmatistes » du pouvoir intercommunal, **Jérôme Duchêne (DHUP)** pense, sur le mode de l'anticipation, que le législateur a fait le bon choix et que la dimension pragmatiste va l'emporter. Deux facteurs y participent. D'abord le fait d'avoir arrimé la compétence attributions à des compétences anciennes de l'intercommunalité, sur le volet de la programmation et du financement avec la délégation des aides à la pierre. On peut penser qu'il y aura progressivement des formes d'intégration et que l'approche pragmatiste va l'emporter sur l'approche primo-stratégiste sur les attributions.

Une deuxième dimension a été soulignée à juste titre par l'équipe de recherche, qui renvoie à l'importance du facteur « technostructure ». Les évolutions législatives vont, par ailleurs, dans le sens d'un renforcement de cette variable, avec la généralisation de la cotation et la gestion en flux, qui marquent un véritable changement de paradigme et une technicisation de la gestion des attributions. On pourrait s'en inquiéter, en même temps élit-on un maire pour qu'il désigne un candidat sur un logement social ? Une telle implication du politique est-elle souhaitable ? Selon Jérôme Duchêne, le rôle des élus doit porter sur la définition des orientations, sur les modalités de sélection des demandeurs, sur la construction de l'instrument de cotation, sur les objectifs en termes de publics prioritaires. Il doit rester à la charge des opérateurs de mettre en œuvre ces orientations. Une telle évolution n'est pas le signe d'un déficit démocratique, au contraire. L'intercommunalité est un acteur « à bonne distance » pour élaborer ces stratégies : observer et évaluer par rapport à l'ensemble des autres acteurs. Sa posture relève davantage de la « superstructure », ce qui la rend plus apte au pilotage stratégique d'une politique publique.

2.3. Echanges avec la salle

Thierry Asselin (USH) demande s'il existe un lien de cause à effet entre le fait, pour une intercommunalité, d'avoir une technostructure forte et une ville-centre dominante et la mise en œuvre de la réforme des attributions Hlm, étant donné que l'équipe de recherche souligne la persistance de logiques stratégistes sur le volet des attributions.

Vincent Béal (équipe de recherche) précise que le graphique proposé par l'équipe de recherche doit être lu avec beaucoup de prudence : c'est une tentative de formalisation des enquêtes sur la question du pouvoir intercommunal, qui n'a pas forcément vocation à être restitué dans le rapport final. Les positions des cas peuvent, en effet, être débattues. L'objectif est plus généralement d'identifier les facteurs qui expliquent les capacités différenciées des collectivités à se saisir des réformes. Effectivement, Grenoble se situe plus en avance sur les questions d'attribution ; d'autres cas, comme Dunkerque et Bordeaux se

montrent plus à l'aise sur le rééquilibrage par la production.

Gilles Pinson (équipe de recherche) poursuit : la question était aussi de savoir s'il existe un effet de renforcement réciproque entre le fait d'avoir une ville-centre dominante et le fait de posséder une technostructure forte. La réponse est positive dans la majorité des cas, avec quelques contre-exemples (cas de Toulouse). Il faudrait sans doute affiner, car s'il est assez simple de caractériser le poids démographique de la ville-centre, il est plus délicat de saisir le caractère pro-actif d'une technostructure.

Claire Delpech (AdCF) : pour aller plus loin dans l'analyse, il faudrait également caractériser la ville-centre au regard des objectifs de correction.

Gilles Pinson (équipe de recherche) précise que la lecture « stratégiste » est une lecture qui met l'accent sur les stratégies d'acteurs qui pensent bien connaître leurs intérêts – ici, les maires qui pensent bien connaître et défendre les intérêts de leurs municipalités. Transformer cela en situations stratégistes peut amener à des confusions. C'est une dimension à préciser pour la suite des travaux. Disons que la lecture stratégiste met l'accent plutôt sur des postures communalistes, tandis que les lectures pragmatistes mettent en avant la montée en puissance graduelle d'un pouvoir d'agglomération.

François Ménard (PUCA) conclut la deuxième session : c'est un cadre très séduisant qui pose effectivement un certain nombre de questions méthodologiques. Nous aurons certainement l'occasion d'y revenir lors de séances ultérieures.

3. Espaces et populations : quelles sont les catégories mobilisées par les acteurs ? Que signifie-t-elle sur le plan de la justice socio- spatiale ?

3.1 Une lecture transversale

Par Marine Bourgeois, post-doctorante à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne et chercheuse associée au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po, et Valérie Sala Pala, professeure de science politique à l'Université Jean Monnet Saint-Etienne et chercheuse au laboratoire TRIANGLE

L'enjeu de cette troisième session est double. Il s'agit, d'une part, d'analyser les reconfigurations ou les inerties des catégorisations des populations et des espaces à l'œuvre dans les politiques locales d'attribution et de peuplement : les réformes en cours se traduisent-elles par des déplacements de ces catégorisations (ou pas) ? Il s'agit, d'autre part, de voir en quoi ces déplacements sont liés à des changements dans les manières de percevoir ou de concevoir les problèmes sociaux et les rapports sociaux désirables, la forme de société souhaitable. Quels effets ces changements sont-ils susceptibles de produire sur les rapports sociaux ? Autrement dit, que signifient-ils sur le plan de la justice sociale et spatiale ? Nous faisons ici le choix de ne pas partir d'une définition a priori de la notion de justice socio-spatiale, mais cherchons plutôt à analyser la manière dont les acteurs locaux en charge de la mise en œuvre des politiques d'attribution et de peuplement définissent les problèmes sociaux et se posent la question de « ce qu'il faut faire ». Comment définissent-ils des politiques d'attribution et de peuplement « souhaitables » ? Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que le législateur affiche des objectifs assez peu lisibles. C'est le cas notamment de la « mixité sociale » pour laquelle se pose la question de sa définition et de ce qui en est attendu en termes d'amélioration de la société et de capacité à résoudre certains problèmes.

Par ailleurs, plusieurs remarques préalables doivent être formulées sur les catégories mobilisées par les acteurs locaux et les conditions de leur analyse. Il faut d'abord souligner que ces catégories sont de natures très diverses : il s'agit à la fois de catégories législatives, formelles (formalisées dans des documents locaux à valeur juridique ou pas, dans des outils statistiques, etc.), mais aussi plus informelles ou « de la pratique » (orales, utilisées à des étapes informelles de la « chaîne des attributions »). Ces catégories sont variablement partagées selon les terrains et les types d'acteurs (les bailleurs sociaux, les communes, etc.). Elles ont parfois une dimension « sensible » en raison des risques de discriminations, ou plus largement parce que certaines questions, certaines façons de nommer les groupes

sociaux, sont considérées comme « taboues » dans la société française. Les catégorisations sociales ne sont jamais neutres : elles renvoient à des manières de nommer les groupes sociaux et de les classer selon des statuts sociaux et symboliques différenciés, donc de les hiérarchiser, de les « situer » dans l'ordre social. En ce sens, elles ont une dimension politique. Ce qui soulève des enjeux de méthode : il peut y avoir des non-dits sur certaines catégories, peu légitimes, peu « politiquement correctes », voire dont l'usage est illégal. Il faut donc souligner les limites de notre méthodologie qui par construction permet d'identifier avant tout les catégorisations les plus formalisées, soit dans des documents écrits (règlement intérieur d'attribution, CIA, PLH, etc.), soit dans les entretiens formels que nous avons réalisés (ou du moins les catégories qui sont le plus susceptibles d'être explicitées). Accéder de façon systématique aux catégorisations mobilisées de manière plus informelle dans les processus d'attribution et dans les pratiques supposerait d'avoir recours à d'autres méthodes de recherche : observation participante et échanges informels inscrits dans la durée sur les terrains. Cela dit, ces catégorisations informelles peuvent être présentes dans les entretiens.

3.1.1. Quelles sont les catégories utilisées par les acteurs locaux pour désigner les populations du logement social ?

Notre premier constat est que la majorité des acteurs rencontrés pendant les enquêtes de terrain reprennent les catégories de la loi, en termes de quartiles (et de relogés). Il y a quelques exceptions : en particulier, les techniciens/ élus rencontrés dans les « petites communes » qui n'ont pas encore intégrés cette catégorie récente. Par ailleurs, les acteurs mobilisent ces catégories, mais tout en les critiquant. Pour certains, la référence au premier quartile porte, en effet, une définition très restrictive – et donc insuffisante – de la notion de mixité sociale, par les ressources uniquement, là où ils privilégieraient une définition plus extensive qui intégrerait une pluralité de dimensions telles que le rapport à l'emploi, l'âge, la génération, la composition familiale, etc. Pour cette raison, cette catégorie ne fait souvent pas partie de celles qui sont mobilisées durant le processus d'attribution. C'est a posteriori que les acteurs locaux la prennent en compte dans le suivi statistique des attributions réalisées, afin de pouvoir « rendre des comptes ». Autrement dit, dans la majorité des cas, le positionnement des candidats n'est pas réalisé sur la base de leur quartile d'appartenance. D'autres catégories de ménages sont prises en compte par les bailleurs sociaux, les communes (ou l'EPCI), les représentants d'Action Logement ou de l'Etat local. Elles mêlent des références à différents critères : le rapport à l'emploi, l'âge, la composition familiale, le fait d'être victime de violences (cas de Grenoble). Des catégories sont identifiées et considérées comme importantes, car elles se trouvent au cœur de stratégies de peuplement, visant par exemple à faire de la « mixité par le haut » (autre notion très mobilisée par les acteurs locaux). C'est le cas des salariés par exemple, qui en

plus d'être la clientèle historique d'Action Logement, forment aussi le cœur de cible des ménages « stabilisants » recherchés par les bailleurs sociaux. Au-delà des salariés, la « stabilité » supposée de certains demandeurs peut constituer un critère central : c'est le cas, par exemple, des jeunes ménages en début de parcours professionnel ou des personnes retraitées (que l'on cherche soit à accueillir, soit à maintenir dans des quartiers qui se paupérisent). A l'inverse, d'autres catégories de ménages sont perçues comme risquant de faire « déséquilibre » : c'est le cas, par exemple, des ménages expulsés, des familles monoparentales ou des personnes fragiles psychologiquement. Certains bailleurs sociaux mettent en place un travail d'accompagnement renforcé pour accueillir ces ménages, d'autres évitent de leur attribuer des logements.

Il ressort également de nos enquêtes que les catégorisations ethniques sont peu présentes ouvertement dans les entretiens, même qu'elles affleurent dans certains d'entre eux. Ce constat appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, malgré l'organisation de nouvelles scènes publiques locales permettant de débattre des enjeux d'attribution et de peuplement et de définir des politiques en la matière, « le débat sur la mixité sociale n'a pas eu lieu » (pour l'instant). Sur ces scènes (que nous avons encore peu observées), les acteurs locaux s'en tiennent à la définition de la mixité présente dans la loi. Peu de débats porte sur cette définition, sa pertinence ou ses limites. On peut ensuite se demander si, en définissant la mixité selon un critère unique de revenus, la loi Egalité et Citoyenneté n'a pas également rendu impossible – car illégitime – la mobilisation explicite d'autres critères de définition. De ce point de vue, elle risque de contribuer à une invisibilisation des pratiques discriminatoires. La question de la lutte contre les discriminations est d'ailleurs rarement posée dans les agglomérations étudiées (hormis à Grenoble). Dans certains entretiens, la question des catégories et des hiérarchisations ethniques est néanmoins présente. Les références aux comportements, aux modes de vie et aux cultures – comme sources éventuelles de difficultés – émergent parfois quand il est question de « mixité sociale ». La concentration de certains ménages aux modes de vie et à la culture spécifiques (ex. langue) est parfois désignée comme un problème en soi, parce que conduisant à un défaut d'intégration. La figure du « ghetto » peut également être mobilisée de façon négative. Enfin, certains groupes sociaux sont « altérés », c'est-à-dire renvoyés à l'extérieur du groupe selon une frontière eux/ nous. La question du « communautarisme » est parfois évoquée comme une difficulté à gérer par les bailleurs sociaux, mais toujours avec une grande prudence. Les enquêtes montrent, enfin, que la « préférence communale » constitue, sur certains territoires, toujours une pratique très fréquente : le fait de résider sur le territoire peut être un préalable à l'attribution d'un logement, un critère de priorité, ou du moins un des critères considérés pour sélectionner les demandeurs.

3.1.2. Quelles sont les catégories spatiales utilisées par les acteurs locaux

Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'attribution se réfèrent majoritairement aux catégories spatiales centrales de la loi Egalité et Citoyenneté : la distinction entre QPV et hors QPV structure les discours, les stratégies adoptées et les instruments déployés. Les objectifs d'attribution en QPV et hors QPV ont été adaptés localement, dans toutes les agglomérations étudiées. Ces catégories sont, par ailleurs, réintégrées dans une vision plus large, au sein de laquelle la question des équilibres territoriaux est pensée non plus en termes de rééquilibrage entre quartiers, mais en termes de rééquilibrage entre communes au sein du territoire de l'EPCI (cas de Bordeaux et du clivage rive droite/ rive gauche). Les équilibres territoriaux sont, en effet, d'abord (ou du moins, en grande partie) traités par les EPCI et les communes comme des équilibres entre des communes urbaines paupérisées, comprenant des QPV, et des communes périphériques moins pauvres, et moins dotées en logement social ou accueillant moins de ménages à bas revenus ou ayant des difficultés sociales (cas de Mulhouse). L'entrée QPV/ hors QPV est également contestée par de nombreux acteurs (notamment les bailleurs sociaux). Elle conduirait à « invisibiliser » les quartiers qui, sans être des QPV, présentent néanmoins des signes de fragilité socio-économique : le cas des quartiers en veille active (QVA) est fréquemment cité (cas de Grenoble et de Saint-Etienne). La question des « effets de frontières » est aussi soulevée : par exemple, le ménage relogé « hors QPV », mais de l'autre côté de la rue à la « frontière » du QPV. Ce qui appelle une appréhension des espaces beaucoup plus fine qu'à travers la simple opposition QPV/ hors QPV (cas de Grenoble : la caractérisation de l'offre s'est faite à l'échelle du groupe d'immeubles, indépendamment de la distinction QPV/ hors QPV, à partir de trois critères : l'attractivité du groupe, la vie du groupe et la précarité économique des ménages occupants).

De façon plus générale, les bailleurs sociaux sont nombreux à utiliser de telles catégorisations, plus fines que celle du quartier. Ils identifient souvent des sous-espaces au sein d'un quartier – y compris à l'échelle d'un QPV où certaines allées (ou cages d'escalier) peuvent être considérées comme « sans problème » tandis que d'autres sont perçues comme posant des difficultés (stigmatisation, délinquance, etc.). Ils font souvent référence aux échelles plus précises de l'immeuble ou de la cage d'escalier (cas des quartiers Sud-Est de Saint-Etienne). Dans ce cas, des stratégies d'attribution sont déployées pour « rééquilibrer » le peuplement des programmes qui « vivent mal », ou bien pour éviter de « déséquilibrer » un ensemble qui « vit bien ». Ces pratiques constatées de longue date par les sociologues semblent persister, malgré les réformes, sur l'ensemble des terrains enquêtés. Elles répondent à des préoccupations d'ordre principalement gestionnaire et économique.

Cela pose également la question de la cotation ou de la qualification de l'offre de logements sociaux. Nous notons qu'elle est rarement formulée comme un

enjeu au niveau local (hormis à Grenoble). Lorsqu'elle l'est, elle peut aussi faire l'objet de vives controverses et de débats (cas de Dunkerque : crainte d'une automatisation des rapprochements offre/demande et d'une perte de la maîtrise du peuplement). Enfin, sur certains territoires, les acteurs peinent également à territorialiser les objectifs de peuplement inscrits dans la CIA, faute d'outils pour le faire (cas de Meaux).

3.1.3. Que signifie l'usage de ces catégories sur le plan de la justice sociale et spatiale ? Au fond, quels sont les objectifs sociaux que doivent poursuivre les politiques locales d'attribution et de peuplement ? Qu'en disent les acteurs locaux ?

L'objectif du rééquilibrage territorial est posé comme central par les acteurs locaux dans l'ensemble des agglomérations étudiées. Les professionnels rencontrés reprennent globalement à leur compte la catégorie de « mixité sociale ». Cette dernière est rarement critiquée en elle-même ; elle fait consensus. C'est plutôt la définition qui lui a été récemment donnée (25% des ménages du premier quartile hors QPV) qui fait l'objet de critiques. Dans la loi, on peut trouver d'autres éléments de définition de la mixité sociale (20 ou 25% de logements sociaux par commune selon l'article 55 de la loi SRU, 50% des ménages des trois quartiles supérieurs en QPV selon la loi Égalité et Citoyenneté), mais on constate que c'est le critère du 25% de premier quartile hors QPV qui est le plus souvent intégré comme le critère clé de définition de la mixité sociale dans les politiques d'attribution aujourd'hui.

Le principe de « mixité sociale » est retraduit localement de différentes façons. Sur certains terrains, par exemple, la « mixité par le haut » s'impose comme nécessaire, que ce soit pour mieux « intégrer » les groupes sociaux trop « concentrés » spatialement ou pour limiter la paupérisation des espaces en difficultés (cas de Saint-Étienne et de Mulhouse). Ici, il s'agit d'attirer des ménages « stables » dans les quartiers les plus pauvres. En général perçue comme utopique, cette conception prend appui sur les attributions, mais aussi sur des mesures visant à encourager les ménages locataires dont les revenus ont augmenté à rester dans le quartier. Du côté des acteurs communaux, l'enjeu est d'abord celui du « juste partage » des logements sociaux – et des plus pauvres – entre les communes de l'agglomération. Pour des maires des communes périphériques, la justice socio-spatiale renvoie au fait que toutes les communes « prennent leur part » dans l'accueil des populations à bas revenus ou en difficultés sociales (cas de Meaux).

Une troisième considération normative est mobilisée dans les discours : c'est celle de la prise en compte des aspirations des ménages. C'est le cas en particulier pour les ménages à reloger dans le cadre de la rénovation urbaine. Certains acteurs locaux (notamment les travailleurs sociaux œuvrant dans les services de gestion locative des bailleurs sociaux ou

dans les services communaux) soulignent que ces ménages souhaitent le plus souvent rester dans leur quartier, ce qui entre en contradiction avec l'injonction à les reloger plutôt à l'extérieur (cas de Meaux et de Mulhouse). Cela conduit certains acteurs locaux à critiquer le présupposé selon lequel le « parcours résidentiel positif » serait nécessairement celui qui « sort » le ménage de son QPV et l'installe dans une situation de « mixité sociale ». Celle-ci est-elle toujours désirée par les ménages ? Différentes sous-catégories de ménages à reloger sont toutefois distinguées : les « anciens » par exemple, dont il faut préserver l'ancrage dans leur quartier.

3.2. Discussion par deux invités représentants des institutions partenaires

Béatrice Robert de Massy (Défenseur des Droits) présente les constats et recommandations faits par le Défenseur des Droits sur la question des discriminations dans l'accès au logement social. En guise d'introduction, elle rappelle qu'une discrimination « douce » ou « systémique » se présente comme la construction collective de pratiques discriminatoires ciblant certains groupes sociaux définis sur la base de caractéristiques propres aux personnes (handicap, situation familiale, origine ethnique, etc.). La particularité du logement social est que les discriminations y prennent une forme le plus souvent indirecte : elles peuvent résulter de la mise en œuvre de dispositions, de pratiques ou de critères qui en soi ne renvoient pas à des critères discriminatoires. Cela participe d'une invisibilisation des discriminations dans l'accès au logement social. Le propre de ce type de discriminations est qu'elles peuvent se produire sans que personne n'en ait conscience. Ces inégalités ne sont, le plus souvent, identifiées qu'à posteriori, à travers des statistiques. De ce point de vue, deux indicateurs sont essentiels : le délai d'accès et la localisation. Le Comité Européen des Droits Sociaux avait d'ailleurs reconnu, dans une décision déjà un peu ancienne, des discriminations indirectes à l'encontre des immigrés, en lien notamment avec l'usage du principe de mixité sociale.

Comment intervient le Défenseur des Droits par rapport à ces enjeux ? Quels sont ses moyens d'actions ? Il peut d'abord participer à des études visant à mieux connaître et comprendre les mécanismes qui produisent ces inégalités. Deux enquêtes ont été réalisées dans la période récente sur le logement : la première sur « l'égalité dans l'accès au logement à l'épreuve des territoires » réalisée en partenariat avec le CGET et le PUCA ; la deuxième a été entièrement financée par le Défenseur des Droits - ses résultats sur le volet logement ont été publiés fin 2017. Une autre voie d'action consiste à formuler des recommandations à la fois pour faire respecter le droit au logement et la non-discrimination en tant que droit fondamental, mais aussi pour faire évoluer le droit. Il le fait dans les décisions prises pour traiter des situations individuelles – le Défenseur des Droits est aujourd'hui surtout saisi par des demandeurs DALO qui se sont vus reconnaître une demande prioritaire et

urgente et qui font partie des personnes non relogées ou qui attendent très longtemps. Il formule aussi des recommandations dans le cadre de décisions-cadres ayant une portée générale et qui interrogent les mécanismes producteurs des inégalités. Le Défenseur des Droits est aussi amené à formuler des avis sur les projets de loi.

Parmi les enseignements de nos études, il ressort que l'accès au logement demeure très différencié en fonction des groupes sociaux. La question des délais reste centrale dans l'accès au logement social. Elle traduit bien des difficultés d'accès spécifiques pour certains groupes sociaux. Deux catégories de ménages sont particulièrement concernées : les familles monoparentales et les demandeurs étrangers hors Union européenne, et ceci même s'ils sont reconnus prioritaires dans le cadre de dispositifs tels que le DALO. Par ailleurs, au-delà de la diversité des contextes locaux, il y a quand même trois principes d'action qui peuvent être observés au niveau des pratiques d'attribution : d'abord, tout ce qui concerne la mixité sociale et la recherche des équilibres de peuplement, l'existence d'un lien avec la commune le plus souvent soit par le fait d'y résider ou d'y exercer un emploi, ainsi que l'appréciation des ressources, qui n'est pas toujours objectivée.

Les recommandations rendues dans le domaine du logement vont dans le sens d'une plus grande transparence des processus d'attribution. Il s'agit aussi de placer les demandeurs de logement au cœur de leurs choix résidentiels. Le Défenseur des Droits voit certaines avancées dans la loi Egalité et Citoyenneté, notamment autour de la mixité sociale. Si elle n'y est pas précisément définie, elle est néanmoins explicitée. De ce point de vue, la loi répond à certaines recommandations formulées antérieurement. Le principe de l'égal accès aux territoires est également posé. Il était important de le poser comme tel, en favorisant l'accès des demandeurs les plus modestes hors QPV. Le choix de l'échelle intercommunale comme échelle pertinente est également perçu comme un progrès, car la commune constitue manifestement plutôt un frein dans la mise en œuvre des politiques d'égalité. Le Défenseur des Droits identifie néanmoins un point de vigilance concernant la qualification de l'offre et des indicateurs qui participent à leur élaboration. Le fait de retenir parmi eux des éléments interdits par la loi sur les ménages (par exemple, des taux de familles monoparentales) risquerait de vider de leur sens les outils de scoring.

En guise de conclusion, il faut rappeler quelques chiffres. Le logement, qu'il soit public ou privé, arrive en troisième position des domaines qui comptabilisent le plus de discriminations ressenties, juste après l'emploi. En revanche, et sans surprises, le nombre de personnes qui déclarent avoir fait l'objet de discriminations est beaucoup plus faible. Cela se comprend très bien. Dans le cas du logement, il faut déjà avoir repéré être victime de discriminations avant d'entamer les démarches auprès du Défenseur des Droits. Le caractère systémique des discriminations, associé à la complexité de la gouvernance du logement social, renforcée par la loi Egalité et Citoyenneté, complique l'information du demandeur. Il n'a

aucune place dans ces lois. Cela explique qu'il y ait très peu de décisions au plan judiciaire : deux dans le logement social, un peu plus dans le logement privé. Par contre, on peut quand même observer des évolutions juridiques récentes, qui pourraient contribuer à appréhender les questions un peu autrement. Parmi les motifs de discriminations ajoutés ces dernières années, on trouve notamment le lieu de résidence, la perte d'autonomie – la question du vieillissement se pose avec acuité dans le logement social – et la vulnérabilité résultant de la situation socioéconomique. Il y a également eu de nombreuses évolutions législatives depuis la loi ALUR pour encadrer davantage ce qui relève des processus d'attributions, y compris au niveau de la prise de décision. On remarque qu'un contentieux est en train de se créer : les tribunaux seraient plus attentifs aujourd'hui à la manière dont les décisions sont prises en commissions d'attribution. Deux refus d'attribution au motif d'un reste-à-vivre insuffisant ont ainsi été annulés. Ce motif a été jugé comme ayant été entaché d'une erreur d'appréciation. Le Défenseur des Droits a également présenté ses observations sur ce sujet, à partir d'une situation d'un demandeur DALO reconnu comme prioritaire depuis 2010. Ce demandeur avait épuisé tous les autres leviers d'action. Il se tourne vers le Défenseur des Droits en bout de course. Cela a été l'occasion pour l'institution de se saisir du nouveau motif de particulière vulnérabilité résultant de la situation économique pour considérer qu'il y a là une source réelle de discriminations. S'il est légitime que les bailleurs sociaux prennent en compte la situation économique des demandeurs afin de s'assurer qu'ils seront en mesure de s'acquitter du loyer du logement proposé et de faire face aux besoins du foyer, l'utilisation du reste-à-vivre comme critère déterminant du choix entre les demandeurs n'est ni légitime ni approprié, en ce qu'elle peut avoir pour conséquence de restreindre voire d'empêcher l'accès systématiquement de certains ménages au logement. Pour conclure, Béatrice Robert de Massy appuie la suggestion de Jérôme Duchêne d'analyser précisément les profils des demandeurs du premier quartile et des demandeurs DALO.

Thierry Asselin (USH) poursuit la réflexion engagée en mentionnant un rapport commandé par l'USH au début des années 2000, qui insistait déjà sur la fonction d'accueil des populations immigrées dans le parc social, bien plus que le parc privé. Une partie du travail à faire était donc de s'assurer qu'il y ait moins de discriminations côté parc privé, étant donné que ces populations n'avaient bien souvent plus le choix et que leur seule solution de logement était finalement le parc Hlm. Il ressort aujourd'hui, quand on s'intéresse aux catégorisations, que le groupe « immigrés » a totalement disparu de la manière dont les acteurs manipulent les catégories, et ce dans beaucoup de politiques publiques : on parle de DALO, de prioritaires, de premier quartile, d'accords collectifs départementaux, mais la notion d'immigrés a disparu. En tant que telle, cette question est intéressante parce qu'on peut se dire qu'à force de ne pas regarder, on ne doit effectivement plus saisir les phénomènes induits par les pratiques.

Pour revenir sur le cadre général des catégories issues de la loi Egalité et Citoyenneté, il ressort quand même un certain nombre d'éléments sur la notion de mixité sociale, à travers notamment l'indicateur le plus connu des 25% des ménages du premier quartile hors QPV. On considère ainsi que ce n'est plus acceptable que les personnes les plus fragiles soient systématiquement logées dans les QPV. C'est une manière de lutter contre la concentration des publics les plus précaires et de s'assurer d'une occupation du parc plus homogène, tout en renforçant le rôle d'accueil du parc social sur les populations très fragiles.

La question que pose l'équipe de recherche – quelles sont les catégories mobilisées par les acteurs locaux est qu'est-ce que cela produit dans les faits ? – est intéressante. On voit que les acteurs sur le terrain contestent rarement les fondements de la loi et que les débats portent davantage sur les indicateurs retenus. La notion de premier quartile est très appropriée par les acteurs locaux, en partie du fait de l'important travail d'accompagnement de l'Etat sur le sujet. Ils sont forcés de regarder d'un peu plus près des populations qui étaient jusque-là largement ignorées. C'est un effet positif de la loi. Par ailleurs, une fois que l'on a regardé de qui il s'agissait, il faut aussi s'interroger sur les solutions qui peuvent être trouvées. Dans ces phénomènes de concentration de populations à certains endroits et d'exclusion potentielle d'autres, il existe sans doute un effet systémique d'habitudes, de pratiques plus ou moins conscientes, mais il y a également un effet structurel assez fort qui renvoie aux caractéristiques du parc Hlm et des loyers. Une partie importante des logements situés en QPV a en effet été construite dans les années 1960-1970, avant la réforme des aides à la pierre : on y trouve de fait des loyers extrêmement faibles, alors que dans les constructions neuves, les loyers sont globalement plus élevés. Il faut être vigilant sur les discriminations liées aux questions de vulnérabilité économique, tout en ayant conscience de ces effets de structure. La loi permet de se poser des questions de façon un peu différente, avec des objectifs clairs en termes d'accueil des ménages à faibles ressources. On voit que cela a aussi des effets sur la production des nouveaux logements en dehors des QPV, de petites typologies, avec des loyers relativement bas, pour pouvoir répondre aux enjeux. Concernant les politiques de loyers, on a peu d'exemples au-delà de Rennes : c'est très complexe, mais le sujet est sur la table.

Si les indicateurs introduits par la loi Egalité et Citoyenneté sont des leviers globalement intéressants pour initier de nouvelles pratiques et réfléchir ensemble aux conditions de logement des ménages prioritaires, on peut craindre qu'ils excluent tous les autres indicateurs existants et qu'on ne pense plus qu'en termes de quartiles et de QPV/ hors QPV. Il y a un risque pour les acteurs de s'enfermer dans des logiques purement statistiques et comptables, en évitant des questions pourtant centrales liées aux besoins des ménages et des stratégies d'occupation du territoire. Les indicateurs devront sans doute être adaptés localement pour une application intelligente de la loi. Le premier quartile fournit une orientation,

mais il existe une grande diversité de ménages et de situations. Il reste à trouver les bons niveaux de priorité. Les catégories servent à mener des politiques publiques, avec toujours le défaut de simplifier les réalités sociales. Avec la cotation et la gestion en flux, les bailleurs devraient pouvoir discuter collectivement avec les autres acteurs des priorités du territoire dans lequel ils s'inscrivent. Concernant les catégories spatiales QPV/ hors QPV, les enquêtes montrent bien que de nombreux organismes vont plus loin dans l'approche, en définissant des objectifs d'équilibre et de rééquilibrage. Ces pratiques contiennent les risques qui nous ont été rappelés, sur le plan de la discrimination notamment. Elles portent néanmoins une part de vérité. On a tous en tête des exemples de situations où, de fait, le maire ne gère plus rien, la vacance explose, les dysfonctionnements se généralisent. C'est une réalité dans la gestion du parc social, qu'il faut aussi prendre en compte.

Malgré tout, nous restons persuadés que cette appréciation collective des catégories sociales et de la manière dont on les appréhende est utile. Le problème se pose quand le bailleur agit tout seul dans son coin, en ne prenant en compte que ses paramètres à lui. L'un des apports des lois récentes et de leur mise en œuvre sur le terrain, sous réserve que les acteurs s'en saisissent vraiment, c'est d'amener à un partage d'informations et de constructions collectives. La question de savoir quelles catégories de ménages je loge à tel endroit constitue un choix politique. Il s'agit de voir comment on répond du mieux possible aux besoins des ménages, tout en évitant les phénomènes de concentration.

IV. Perspectives

Dominique Belargent (USH) souligne le grand intérêt de ce séminaire, qui permet de ne pas attendre la fin de la recherche pour en appréhender les premiers résultats. On aurait pu avoir des doutes compte tenu du caractère très récent de la politique, mais comme l'a indiqué Jérôme Duchêne, c'est une politique qui monte en puissance très rapidement et qui produit déjà des effets. La journée confirme également l'intérêt des choix des différentes intercommunalités. Ce sont des territoires dont on parle assez peu, hormis Bordeaux et Grenoble, mais qui sont finalement extrêmement intéressants. L'équipe de recherche a fourni un travail de grande qualité, dont rend bien compte l'économie du séminaire : ce matin, des regards très aigus ont été portés sur les différents cas d'étude, avec une profondeur d'analyse des situations ; cet après-midi, une montée en généralité a déjà été effectuée grâce à la comparaison sur les trois grands sujets proposés. La recherche ouvre des perspectives extrêmement stimulantes sur marchés tendu-détendu et montre des besoins d'adaptations locales. On pourrait d'ailleurs se demander si la question du logement social et des attributions constitue un enjeu de décentralisation, qui pourrait être présent dans le périmètre des prochaines évolutions en la matière. Merci pour ce travail dont les résultats sont à retrouver dans l'article rédigé par **Victor Rainaldi**, journaliste, à paraître dans *Actualités Habitat*.

Valérie Sala Pala (équipe de recherche) remercie, au nom de l'ensemble de l'équipe de recherche, **François Ménard (PUCA)** pour son accueil et la modération de cette journée. Merci également à **Jérôme Duchêne (DHUP)** et aux participants pour les éléments de discussions apportés sur nos terrains. Ces retours vont nourrir nos réflexions pour la poursuite des enquêtes dans les semaines et mois à venir. Parmi ces prolongements, il y a un volet quantitatif, dont nous n'avons pas eu le temps de discuter aujourd'hui. **Yoan Miot** et **Lucas Ghosn** ont engagé le travail sur ce volet. Leurs premiers résultats font d'ailleurs bien écho aux remarques énoncées lors de la troisième session, sur les effets de structure notamment.

Yoan Miot (équipe de recherche) précise qu'il s'agit d'un volet quantitatif, dont le premier objectif est de caractériser de façon standardisée les territoires étudiés, chaque agglomération étant outillée de manière très différenciée. L'équipe va travailler à partir de données en libre accès : les données du recensement général de la population – en particulier le fichier individus-logement qui permet d'avoir une caractérisation sociale du peuplement du parc Hlm à l'échelle des IRIS – et de RPLS (Répertoire du Patrimoine des Logements Sociaux). En revanche, certaines informations manquent (tels que les loyers réels) pour saisir les effets de structure du parc selon les acteurs.

Valérie Sala Pala (équipe de recherche) annonce, en complément, qu'une journée d'étude scientifique sera organisée à l'automne 2019 à Saint-Etienne sur « Les politiques intercommunales, clefs de la justice

sociale et spatiale ? ». L'idée est de réfléchir aux enjeux de justice socio-spatiale en allant regarder du côté d'autres terrains, d'autres configurations nationales et d'autres politiques publiques (transports, environnement, etc.). Nous vous tiendrons informés des suites de cette journée à laquelle vous êtes toutes et tous cordialement invités.

Merci à toutes et à tous.

ANNEXE PARTICIPANTS AU SEMINAIRE

Thierry Asselin	L'Union sociale pour l'habitat
Alexandra Attigui	MCTRCT
Thomas Audou	Caisse des Dépôts
Adeline Badoil	Action Logement
Vincent Béal	Université de Starsbourg - SAGE
Dominique Belargent	L'Union sociale pour l'habitat
Jorge Benavides	Action Logement Immobilier
Nouara Benihaddadene	Action Logement Groupe
Marine Bourgeois	Sciences Po
Elodie Cappelle	Communauté urbaine de Dunkerque
Arnaud Carre	DDT de la Loire
Virginie Cassotti	OPH77
François-Xavier Chopin	DHUP
Claire Delpech	AdCF
Amélie Doré	Grenoble-Alpes Métropole
Rémi Dormois	Laboratoire EVS
Jérôme Duchène	DHUP
Juliette Furet	L'Union sociale pour l'habitat
Lucas Ghosn	École d'Urbanisme de Paris
Caroline Guieba	OPH77
Joël Guilloux	APES -DSU
Isabelle Kamil	CGET
Karine Ladreyt	DDTM du Nord
Yann Lahuppe	DHUP/LO3
Isabelle Laudier	Caisse des Dépôts
Manon Le Bon-Vuylsteke	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Isabelle Le Callennec	Action Logement Immobilier
Paul Leclercq	Communauté urbaine de Dunkerque
François Menard	Puca
Yoan Miot	Université Paris-Est - Laboratoire LATTs
Marie Mondain	Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne
Julie Noel	IREV
Virginie Pac	DRIHL IF
Gilles Pinson	Sciences Po Bordeaux
Patrick Pivry	DDCSde Seine-et-Marne
Isabelle Portafaix	Métropole Habitat Saint-Etienne
Victor Rainaldi	Victor Rainadli
Nathan Remila	CGET - ONPV
Béatrice Robert de Massy	Défenseur des Droits
Marie-Laurence Royer	Université de Strasbourg

Valérie Sala Pala	Université Jean Monnet Saint-Etienne, Laboratoire Triangle
Baptiste Sion	Caisse des Dépôts
Didier Taverne	Agence d'Urbanisme de la région mulhousienne
Laura Teysse	AURA-Hlm
Hélène Trouve-Robin	Bordeaux Métropole
Marie-Laure Vuittenez	Métropole Habitat Saint-Etienne
Catherine Wintgens	DRIHL-IF