Les politiques d'attribution des logements sociaux au prisme des réformes : Quelles recompositions ?

Assemblée générale de l'AVDL – 31 mai 2022

Marine Bourgeois
Maîtresse de conférences à Sciences Po Grenoble
marine.bourgeois@iepg.fr

Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

❑ Une politique publique sous forte pression

- Au 1er janvier 2020, le logement social représente **17% du parc global de logements** soit 5,1 millions d'unités
- C'est **l'un des plus importants parcs publics d'Europe** derrière celui des Pays-Bas (33%) et du Royaume-Uni (18%)
- **17% des Français sont locataires HLM** soit environ 10 millions de personnes
- **Près de 2 millions de personnes** sont en attente d'un logement social
- **Les tensions à l'entrée du parc sont croissantes** (pénurie de logements, paupérisation)

Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

❑ Un arsenal juridique et réglementaire dense

- Un imposant arsenal juridique et réglementaire **(Code de la Construction et de l'Habitation) :** Lois MOLLE (2009), ALUR (2014), LEC (2017), ELAN (2018), 3DS (2022)
- Les **critères d'admission du logement social** : être de nationalité française ou étrangère avec un titre de séjour d'une durée de validité supérieure à 3 mois et ne pas dépasser les plafonds de ressources
- Les **critères de sélection** des candidats se structurent autour de deux catégories d'action publique : **le droit au logement et la mixité sociale**

*« La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à **la mise en œuvre du droit au logement** et contribuent à **la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers** » (art. L. 441 du CCH)*

Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

❑ Un arsenal juridique et réglementaire dense

- La mixité sociale et le droit au logement s'institutionnalisent de façon concomitante, malgré **une articulation non évidente**
  - Loger **les plus démunis tout en assurant une certaine diversité des profils**
  - Droit au logement et mixité sociale sont deux principes qui renvoient à **des publics cibles distincts** : les plus démunis d'une part, les classes moyennes et les salariés d'autre part (« mixité par le haut »)
  - Ces deux principes portent des injonctions **concurrentes, non hiérarchisées,** qui entrent **en contradiction** sur le terrain (Houard 2009)

Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

❑ Un arsenal juridique et réglementaire dense

- La mixité sociale, une **« norme faible »** (Tissot 2005)
  - Jusqu'à la LEC (2017), la mixité n'est pas clairement définie : synonyme de « **diversité** », de « **brassage** » ou d'« **équilibre** » ; de fortes incertitudes pèsent sur **les critères, les seuils et les échelles de la mixité**
  - La catégorie de mixité fait l'objet de nombreuses **(re) traductions locales**, en fonction des préférences et des intérêts des acteurs impliqués dans le système local HLM
  - Ces retraductions locales peuvent déboucher sur **des discriminations dans l'accès au logement social** (Geld 2001 ; Simon 2003 ; Sala Pala 2013 ; Bonnal, Boumahdi et Favard 2013 ; Lab'Urba 2015 ; Bourgeois 2019)

SCIENCES PO Grenoble | UGA

Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

- **Les mécanismes producteurs de discriminations dans l'accès au logement social :**
  - Les effets de contexte
  - Les stratégies de peuplement
  - Les contraintes organisationnelles

Les résultats présentés ici sont issus d'une enquête ethnographique réalisée entre 2011 et 2015 dans le cadre d'une recherche doctorale :

- **Une double comparaison**
  - Comparaison de 6 organismes Hlm dans 3 villes françaises
  - Des choix de villes très contrastées : Grandeville, Miville et Petiteville
  - 3 OPH et 3 ESH

- **Méthodologie**
  - Observation du travail d'attribution
  - Entretiens avec des agents HLM, des dirigeants d'organismes HLM, des représentants de l'Etat, des élus locaux, des collecteurs d'Action Logement, des représentants d'association, etc.

« Il n’y a pas de motif de refus pour les réservataires »

Les réservataires hiérarchisent les candidatures sans laisser le choix au bailleur

Les réservataires ne proposent qu’un seul dossier de candidature

❑ Les effets de contexte

En zone tendue, les organismes HLM disposent de marges de manœuvre très limitées

Parfois le marché est tellement tendu que les chargés de gestion locative n’ont pas à aller rechercher un dossier dans le fichier de la demande

Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

❑ La prégnance des stratégies de peuplement

- Le peuplement est une modalité de **gestion du risque locatif dans laquelle se loge le risque discriminatoire** (risque locatif > risque discriminatoire)
  - Une stratégie de peuplement est une « action visant **à modifier ou [à] maintenir [consciemment] la composition et la répartition [de la population], en fonction de certaines caractéristiques** – sociales, ethniques, religieuses, sexuelles ou autres, réelles ou supposées de cette population » (Desage, Morel Journal et Sala Pala 2014)
  - Les stratégies de peuplement consistent à placer **le « bon » candidat au « bon » endroit**
    Elles supposent **une connaissance fine du patrimoine et de son occupation sociale**

Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

❑ La prégnance des stratégies de peuplement

- **Quatre régimes de tri**

	Dispersion	Concentration
Catégories sociales	Mixité sociale	Ségrégation sociale
Catégories ethnoraciales	Mixité ethno-raciale	Ségrégation ethno-raciale

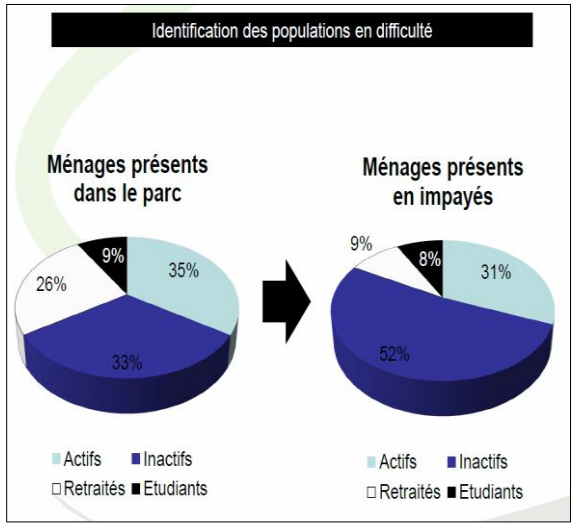
- **Plusieurs registres de justification**
  - Disperser pour intégrer
  - Regrouper pour apaiser

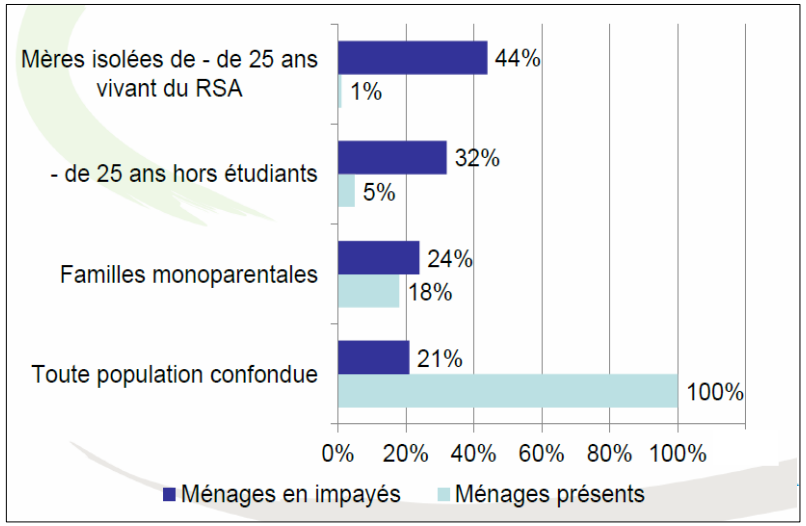
Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

❑ La prégnance des stratégies de peuplement

▪ Instruments de peuplement et gestion des risques

« C'est <u>prouvé</u> que les jeunes mères au RSA, c'est des populations qui proportionnellement sont plus souvent en dette par rapport à d'autres dossiers » (Emma, chargée de clientèle, OPH de Petiteville, 10/12/2013)





Les politiques d'attribution des logements sociaux : Un état des connaissances

- **Le poids des contraintes organisationnelles en contexte de réformes néo-managériales**

  - **Des incitations directes**
    - L'instauration de primes individuelles de performance
    - Le rôle des responsables d'agence ou de service

  - **Des incitations indirectes**
    - La polyvalence des tâches
    - La formation sur le tas

[redacted]NOTES TABLX/Petiteville/2013

Mise à jour le 07/10/2013

TROUBLES EN LOGEMENT des locataires entrés en 2013

Nom - Prénom	Adresse	Agence	Chargée de Clientèle	Date d'entrée du locataire	Date traitement dossier
[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	18/07/2013	en 2013
				20/08/2013	

Suivi des troubles de voisinage au sein de l'OPH de Petiteville

Changements politiques, changements législatifs : quels impacts?

- **Un sursaut dans le monde Hlm au début des années 2000 suite à la publication du rapport du GELD et des premières « affaires » de discrimination**
  - Rédaction d'un recueil de bonnes pratiques avec la HALDE en 2011
  - Diffusion des formations-sensibilisations auprès des agents de terrain, au sein de la plupart des organismes Hlm
  - Diffusion de nouveaux outils de gestion de la demande : la location active et le *scoring* notamment
  - La transparence devient un enjeu central des nouvelles réformes des politiques de logement : lois ALUR (2014), Egalité et Citoyenneté (2017), ELAN (2018)

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- **Les politiques d'attribution des logements sociaux et de peuplement font l'objet de profondes recompositions depuis la décennie 2010**

  - Une recomposition politique des enjeux de peuplement au niveau national et local (cf. le discours de Manuel Valls du 20 janvier 2010)

  - Des bouleversements institutionnels majeurs au travers de plusieurs lois récentes (loi ALUR de 2014, loi Egalité et Citoyenneté de 2017) qui conduisent à un renforcement attendu des intercommunalités sur les questions de peuplement dans le parc social pour lutter contre la ségrégation sociospatiale des territoires

Les principaux instruments de l'intercommunalisation des politiques d'attribution

Conférence intercommunale du logement (CIL)	Co-présidée par le préfet et le président de l'EPCI, la CIL a été créée et rendue obligatoire par la loi ALUR. La LEC en a élargi le périmètre. Elle s'impose désormais aux EPCI tenus de se doter d'un PLH ou aux EPCI compétents en matière d'habitat et disposant d'un ou plusieurs quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville. Elle doit définir les objectifs en matière d'attributions de logement et de mutations sur le parc social, les modalités de logement des publics prioritaires, ainsi que les conditions de coordination entre les différents réservataires.
Convention intercommunale d'attribution (CIA)	La CIA traduit les orientations définies par la CIL en répartissant les attributions à réaliser entre les bailleurs. Elle définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attributions.
Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID)	L'article 97 de la loi ALUR prévoit que tout EPCI doté d'un programme local de l'habitat élabore un PPGDID portant principalement sur : la possibilité pour les demandeurs de logement social d'enregistrer directement leur demande par voie électronique ; le principe d'un droit à l'information pour toute personne susceptible de demander un logement social et pour tout demandeur de logement social ; la création d'un dispositif destiné à partager la connaissance et la gestion des demandes de logement social entre les différents acteurs concernés au niveau intercommunal.

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

La loi Egalité et citoyenneté : une rupture sur le papier

- Les mesures : au moins 25% des attributions de logements sociaux localisés hors des QPV doivent cibler les demandeurs relevant du premier quartile de revenus ; au moins 50% des attributions dans les QPV doivent cibler les ménages des trois quartiles de revenus supérieurs.
- La LEC mobilise un critère unique de revenus pour définir les groupes sociaux qu'il s'agit de brasser à l'échelle du quartier
- Le législateur ne définit pas la proportion de chaque groupe nécessaire à la mixité sociale d'un quartier, mais pose des objectifs précis en termes de flux d'attributions

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- Comment les politiques locales d'attribution et de peuplement se recomposent-elles sur le terrain ?
- Dans quelle mesure les changements politiques et législatifs se traduisent-ils par des changements des politiques et pratiques locales et par une montée en puissance de ces politiques à l'échelle intercommunale ?
- Ces politiques sont-elles plus satisfaisantes, du point de vue de la lutte contre la ségrégation sociospatiale, de la réponse aux besoins sociaux, de l'égalité d'accès au logement et de la non-discrimination, de la satisfaction des candidats au logement social ?

Trois enseignements du projet de recherche « Attributions, Peuplement, Intercommunalités » (Université Jean Monnet Saint-Etienne, 2018-2021)

- Une mise en œuvre contrariée des réformes mais des dynamiques de changement perceptibles
- Des différenciations locales dans la structuration des capacités d'action intercommunale
- La persistance de catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution et de peuplement

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- **La persistance de catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution et de peuplement**

  - **Des catégories critiquées par les acteurs locaux**

    - **Une définition par les revenus jugée beaucoup trop restrictive**
      « On parle de revenus des ménages. On ne regarde que ça. La loi nous interdit de parler d'autre chose. Donc quand on l'attrape, on ne parle pas vraiment de tout voire on parle de rien. » (Saint-Etienne Métropole, 2019)

    - **Des catégorisations spatiales « QPV / hors QPV » en question**
      « Pour moi, si on doit aller sur des politiques de peuplement qui doivent éclairer les élus lors des commissions d'attribution, on doit descendre à l'échelle de la résidence et être capable de dire est-ce qu'il y a ce type de problème sur telle ou telle résidence, et est-ce qu'on peut se permettre de faire cette attribution sur ce type de résidence au jour d'aujourd'hui, ou pas. » (Communauté d'agglomération du Pays de Meaux, 2019)

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- **La persistance de catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution et de peuplement**

  - **Des « désirables » et des « indésirables »**

    - **La désirabilité des ménages recouvre plusieurs dimensions**
      - Des critères socio-économiques (« mixité par le haut » = ménages en sécurité d'emploi, jeunes couples en début de parcours professionnel jugé ascendant, étudiants et retraités)

        « Bah il y a les ressources parce que ça rentre dans l'attribution du logement, pour le taux d'effort, etc. Mais le fait, oui, d'être actif, même si c'est deux personnes qui ont un petit CDI à mi-temps c'est pas grave, c'est déjà ça. La loi, des fois, nous impose des choses (…) Mais non, je trouvais que le lien à l'emploi était plus pertinent quand même. » (Commune du Pont-de-Claix, Grenoble Alpes Métropole, 2020)

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- **La persistance de catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution et de peuplement**

  - **Des « désirables » et des « indésirables »**

    - Des critères résidentiels (« préférence communale »)

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

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- **La persistance de catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution et de peuplement**
  - **Des « désirables » et des « indésirables »**
    - **En creux apparaissent des catégories d'indésirables**
      - Des ménages considérées comme « à risques » et faisant « déséquilibre » de fait
      - Les personnes expulsées, les familles monoparentales, les personnes fragiles psychologiquement, les ménages connus des services sociaux, les familles dont la présence risquerait d'être mal perçue par les locataires en place ou futurs demandeurs, etc.

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- **La persistance de catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution et de peuplement**
  - **Des catégorisations ethnoraciales ordinaires toujours actives**
    - **La figure du « ghetto » : la construction des concentrations spatiales de groupes racisés comme problème**

« Interviewé·e (I) : Quand on dit peuplement, vous parlez essentiellement des revenus ?
Enquêtrice (E) : Je ne sais pas. Vous, vous parlez de quoi ?
I : Ben on n'a pas d'autres critères. C'est compliqué après. Enfin, si, vous avez les revenus, s'ils ont des dettes, les familles monoparentales, des choses comme ça… ça si, on essaie d'équilibrer quand on peut.
E : Et l'origine ?
I : Ça on ne peut pas le faire, donc on ne le fait pas. C'est un peu l'hypocrisie du système parce qu'en réalité on devrait pouvoir le faire parce qu'on sait tous que c'est compliqué et que si on veut éviter de recréer des ghettos, ça doit rentrer en ligne de compte. Mais aujourd'hui on n'a pas le droit, on n'a pas les outils et on n'a pas la loi donc… On ne le fait pas. »
(Bailleur social, Communauté d'agglomération du Pays de Meaux, 2018)

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- **La persistance de catégorisations officieuses dans les politiques locales d'attribution et de peuplement**
  - **Des catégorisations ethnoraciales ordinaires toujours actives**
    - **La logique de « seuil »**

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

Changements politiques, changements législatifs : Quels impacts ?

- **La lutte contre les discriminations : la grande absente**
  - En fin de compte, à défaut d'enregistrer des pratiques ou des politiques, notre enquête met en évidence la prégnance persistante des catégorisations ethnoraciales et du risque discriminatoire dans les politiques d'attribution et de peuplement
  - La lutte contre les discriminations, en particulier ethnoraciales, reste une préoccupation quasi absente des politiques locales : les réformes récentes n'ont pas amené les acteurs locaux à construire les discriminations dans l'accès au logement social comme un problème public et à les inscrire à l'agenda (Cerrato Debenedetti, 2018)
  - La lutte contre les discriminations ethnoraciales suppose, pour être efficace, une politique volontariste qui s'attaque aux sources institutionnelles des politiques et pratiques discriminatoires, ce que ne permet pas – actuellement – les mesures phares de la loi Égalité et Citoyenneté telles qu'elles sont mises en œuvre

En conclusion

- **Les réformes semblent pour l'instant avoir échoué, dans leur mise en œuvre, à imposer aux acteurs locaux une redéfinition du principe de mixité sociale selon un seul critère de revenus, et à rompre avec les catégories sociales et spatiales officieuses qu'ils mobilisaient antérieurement**

- **Notre recherche permet d'identifier plusieurs conditions d'inertie des processus d'attribution :**
  - Les dispositifs associés aux réformes sont peu contraignants
  - Les moyens de pression donnés aux intercommunalités sont limités
  - Communes et bailleurs sociaux développent des stratégies de neutralisation – ou de mise en œuvre minimale - de la réforme

- **Des transformations locales à suivre… intérêts et limites de la temporalité de la recherche**

Quelques enseignements

- **La LEC privilégie l'objectif de déségrégation des quartiers populaires selon un critère de revenus des ménages, au détriment d'autres objectifs d'action publique :**
  - Lutter contre les inégalités socio-économiques (Sintomer, 2001)
  - Répondre aux besoins en logement des ménages, notamment des plus vulnérabilisés
  - Lutter contre les discriminations, y compris celles d'ordre ethnoracial
  - Lutter contre la stigmatisation des quartiers populaires
  - Reconnaître les habitants des classes et des quartiers populaires non pas comme des objets d'action publique, voire des problèmes, mais comme des individus ayant des besoins et des aspirations
  - Travailler à l'émancipation des individus et donc remettre en cause les rapports sociaux de classe, de race ou de résidence qui assignent à chacun une place dans la stratification sociale et spatiale, et infériorisent certains groupes

Quelques enseignements

- **On peut même considérer que la LEC porte des effets contre-productifs au regard de ces différents objectifs :**
  - Elle maintient dans l'invisibilité les rapports sociaux de race et les inégalités découlant des discriminations ethnoraciales
  - Elle participe à la stigmatisation des quartiers les plus pauvres désignés par la géographie prioritaire
  - Elle reste aveugle aux aspirations résidentielles des ménages pauvres et racisés, aux ressources de l'ancrage local et des solidarités communautaires

- Presque cinq ans après la promulgation de la LEC, il apparaît ainsi indispensable de **repenser et de débattre publiquement des objectifs politiques des politiques d'attribution des logements sociaux et, au-delà, des politiques du logement**