

## Résumé de la thèse

« Logement social, droit au logement, et mixité. De la mise sur agenda aux pratiques locales », soutenue le 26 mars 2008 à l'IEP de Paris

Jury :

Mme Sabine Baietto-Beysson, directeur général de l'ANAH

Mme Fatiha Belmessous, chargée de recherches au CNRS, ENTPE / RIVES,

M. Jacques Chevallier (rapporteur), professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), directeur du CERSA-CNRS

Mme Catherine Grémion (directeur de thèse), directeur de recherche émérite au CNRS, CSO / IEP de Paris

M. Dominique Lorrain, directeur de recherche au CNRS, CEMS / EHESS

Mme Dominique Schnapper (rapporteur), directeur d'études à l'EHESS, membre du Conseil constitutionnel

Cette recherche prend pour objet le logement social, en l'assimilant aux logements gérés par les organismes HLM. L'enjeu est d'identifier les catégories employées pour désigner les destinataires des HLM, et de repérer les processus et les acteurs qui les font émerger. La problématique de la thèse peut s'énoncer de la façon suivante : « la construction de catégories de bénéficiaires et de catégories d'exclus par les acteurs du logement social ».

La thèse s'appuie sur deux enquêtes : l'une considère le logement social par le bas et mobilise la sociologie de l'action organisée ; l'autre s'intéresse à la décision nationale et utilise les cadres théoriques de l'analyse des politiques publiques. En croisant ces deux types d'approche, cette recherche révèle que, dans un contexte de décentralisation et de contractualisation de l'action publique, le processus de catégorisation des bénéficiaires du logement social résulte tout autant des représentations sociales des élites dirigeantes au moment de la production des politiques publiques, que des arbitrages opérés entre les acteurs locaux. D'autant plus que certains acteurs se situent à la jonction de la décision nationale et de l'action publique locale, notamment les notables –représentés à la fois dans leurs fonctions locales, à la présidence d'organismes HLM, au parlement, parfois même au gouvernement–, et les protagonistes du mouvement HLM, que les successions gouvernementales amènent généralement au poste de ministre.

### **Première investigation : Le sens du droit au logement et de la mixité sociale vu d'en haut**

Cette enquête est consacrée à l'émergence du droit au logement et de la mixité sociale comme solutions à des problèmes sociaux, et à la mise sur agenda des lois explicitement tournées vers ces catégories d'action publique. En exploitant les publications de l'Union HLM, les articles de presse, les débats parlementaires, et des sources de seconde main puisées dans les recherches préexistantes, cette investigation met l'accent sur les logiques poursuivies par les producteurs de la politique du logement, leurs représentations du logement social, et les « fenêtres d'opportunité » ayant permis à ces « entrepreneurs politiques »<sup>1</sup> d'introduire leurs solutions dans la législation.

Elle révèle la conception universelle du logement social défendue par les organismes HLM, qui s'opposent à ce que leurs missions soient strictement définies en référence aux personnes identifiées par leur exclusion du marché du logement. Certes, à la fin des années 1970, l'arrivée de nouvelles populations dans le parc HLM fait jouer un rôle pleinement social aux HLM, l'accès au parc social permettant en effet l'amélioration des conditions de vie de nombreux ménages, principalement issus des bidonvilles et des opérations de réhabilitation du parc privé. Mais ces évolutions de peuplement sont liées à la réforme Barre de 1977 qui crée l'APL, et aux souhaits résidentiels des plus aisés, qui préfèrent quitter les logements sociaux pour accéder à la propriété. Cette situation n'est

---

<sup>1</sup> Catégorie d'analyse empruntée à John W. Kingdon. Cf. KINGDON J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little, Brown and Co, 1984, p. 175.

vraisemblablement pas le produit d'une démarche intentionnelle des organismes HLM qui, au contraire, s'inquiètent pour leurs équilibres de gestion et la réputation de leur parc. C'est en fait à partir du moment où le parc social se paupérise que les organismes HLM se révèlent déterminés à ne pas apparaître comme de simples logeurs de pauvres, qu'ils déploient une stratégie de changement d'image, et qu'ils voient un intérêt à l'émergence de deux catégories d'action publique, le droit au logement et la mixité sociale. Les préoccupations de la Fédération nationale des HLM imprègnent vraisemblablement l'esprit des lois explicitement tournées vers le droit au logement et / ou la mixité sociale, depuis la loi Besson du 31 mai 1990 jusqu'à la loi pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. Cette thèse révèle en effet une « communauté de politiques publiques »<sup>2</sup>, comprenant l'Union HLM et les ministres du Logement successifs à l'exception de P.-A. Périsol, partageant de nombreuses ressources, et contribuant à la production d'une politique commune visant le même objectif -changer l'image du parc HLM et l'ouvrir à une large frange de la population-.

### **Seconde investigation : Le logement social à l'épreuve des territoires**

Dans le cadre de la seconde enquête, nous changeons d'échelle d'observation, en nous intéressant cette fois aux pratiques locales. A partir d'une centaine d'entretiens réalisés auprès des acteurs impliqués dans la politique du logement social<sup>3</sup> dans quatre communes, situées dans deux départements franciliens (Gennevilliers et Issy-les-Moulineaux dans les Hauts-de-Seine ; Stains et Saint-Denis en Seine-Saint-Denis), il s'agit d'analyser les jeux d'acteurs autour de la production des normes d'occupation du parc social, et d'éclairer les modes de régulation de l'action publique locale.

A première vue, cet ensemble est extrêmement complexe, par la nébuleuse des organismes HLM, par le nombre de réservataires de logements, et par les différentes formes prises par les conventions de réservations. Chacun semble défendre ses propres intérêts, les élus s'intéressant d'abord au sort de leurs administrés, les organismes HLM privilégiant les candidats les plus solvables, l'Etat et les associations ciblant *a priori* les « mal-logés » et les personnes les plus défavorisées, et les collecteurs du 1% les salariés des entreprises. Pourtant, cette recherche révèle que les comportements des diverses unités et de leurs membres sont interdépendants, comme s'ils étaient engagés dans le même jeu, le jeu semblant unir tous les joueurs. L'hostilité apparente des maires envers les membres du corps préfectoral et les organismes HLM, les critiques que ces derniers adressent à l'égard des maires, cachent en fait une profonde complicité, basée sur le partage d'une expérience commune, d'intérêts complémentaires et de normes identiques. Les représentants de l'Etat trouvent leur inspiration directement dans la sphère locale, sous peine de perdre leurs possibilités d'orienter leur action ; tandis que les notables les plus influents jouent un rôle direct de coordination et d'intégration du système ; certains acteurs de l'exécutif local –notables, élus de surface nationale, acteurs associatifs, présidents d'organismes HLM– pouvant même orienter les règles édictées au niveau national.

Cette investigation rend compte d'un processus de construction sociale dans lequel les organismes HLM et les responsables municipaux occupent un rôle central. Si le législateur édicte un cadre réglementaire au niveau national, ce sont bien les gestionnaires locaux qui désignent le profil des personnes recherchées, ou au contraire exclues, du logement social ; qui formulent et mettent en œuvre des choix politiques, en fonction de leurs propres critères. La politique d'attribution est d'ailleurs le plus souvent circonscrite à une échelle qui n'excède pas celle de la commune, même lorsque celle-ci fait partie d'une intercommunalité dotée d'un OPAC communautaire.

Si l'action publique locale fait désormais place à divers contrats visant à promouvoir le droit au logement et / ou la mixité sociale (accords collectifs départementaux, conférences communales du logement, commissions d'attribution, POPS, charte de relogement des projets ANRU etc.), et mobilise de nombreux partenaires, publics et privés, le jeu contractuel est plus vraisemblablement le produit d'un système qui impose aux individus ses règles et ses normes, celles partagées par les responsables municipaux et les bailleurs sociaux. En effet, l'action publique partenariale visant à loger les personnes défavorisées est vraisemblablement marginalisée par les organismes HLM et les municipalités. Le droit au logement est mis en œuvre de façon minimaliste, là où les responsables locaux y trouvent un intérêt. Quant à la question de la mixité sociale, elle n'est posée qu'à l'échelle

---

<sup>2</sup> Catégorie d'analyse empruntée à Rhodes R.A.W. et Marsh D. Cf. RHODES R.A.W., MARSH D., *Policy network in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

<sup>3</sup> Représentants des collectivités locales (commune, intercommunalité, Conseil général), de l'Etat (DDE, DDASS, préfecture), d'organismes HLM, et d'associations spécialisées dans l'insertion par le logement.

des quartiers dont on dit qu'ils sont « ethnicisés » ou « paupérisés », là où les gestionnaires locaux considèrent que la vacance vaut mieux que l'attribution d'un logement à l'une ou l'autre des catégories sociales jugées « indésirables ». Si cette catégorie d'action publique ne permet vraisemblablement pas de créer des points de passage à ces ménages vers d'autres quartiers plus favorisés, elle n'en sert pas moins d'argument majeur pour refuser les attributions aux ménages jugés « indésirables ».

Ainsi, la définition de la cible du logement social relève clairement des élus locaux et des organismes HLM. Les arbitrages des représentants de l'Etat intègrent les normes produites localement par ces acteurs centraux, ces normes contribuant même à coordonner leur action, lorsqu'ils poursuivent des objectifs contradictoires. Contrairement à la conception enracinée dans le sens commun, les acteurs étatiques n'arbitrent pas au nom d'un intérêt supérieur, en fonction d'objectifs clairement définis par la règle nationale. Certes, l'Etat reste présent dans la politique du logement social, mais à la manière d'un stratège, s'efforçant d'accompagner l'effet de mouvements sur lesquels il n'a plus réellement prise. Les représentants de l'Etat n'occupent vraisemblablement pas un rôle central dans la définition des normes d'occupation du parc social, ces derniers rencontrant en effet les plus grandes difficultés à imposer des candidats aux commissions d'attribution des organismes HLM. Le rôle de l'Etat se resserre donc sur la régulation du système et l'harmonisation des comportements sociaux.

S'il délègue ses compétences dans le domaine du logement et s'il n'infléchit qu'à la marge les normes d'attribution des HLM, l'Etat ne se dessaisit pas pour autant de la protection sociale de ceux qui sont menacés de se trouver à la rue. L'Etat joue en effet un rôle social majeur en consacrant d'importants moyens financiers au maintien dans les lieux de ménages « expulsables ». L'Etat demeure donc déterminant pour la protection sociale, ne serait-ce qu'en termes de régulations financières. Notons par ailleurs que l'Etat n'abandonne pas non plus ses compétences, qui ne sont pas transférées aux collectivités territoriales de manière irréversible et inconditionnelle, mais seulement déléguées dans un cadre conventionnel.

Enfin, cette recherche révèle la contradiction entre les différents rôles affectés aux représentants de l'Etat. animateurs du partenariat local censés mettre en œuvre le droit au logement, animateurs des commissions visant à promouvoir la mixité sociale, garants de ces normes d'orientation, tenus d'exécuter les décisions d'expulsion locative, chargés de tenir des objectifs de construction sociale, missionnés pour créer les conditions propices à la démolition des logements sociaux, les acteurs étatiques se situent parfois dans une position d'« hébétude schizophrénique », placés en situation acrobatique entre plusieurs exigences contradictoires, sans pour autant pouvoir délivrer les permis de construire. L'exercice étant d'autant plus délicat lorsque le préfet a délégué l'aide à la pierre ou le contingent « mal logés » aux collectivités locales.

### **Mots-clés :**

Logement social / droit au logement / Etat / action publique / insertion / contrat / décentralisation / mixité / régulation