

20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ?

La loi SRU à l'épreuve de la « préférence communale »

Parmi les nombreuses productions législatives qui prétendent encadrer et stimuler la production du logement social en France depuis 30 ans, la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000¹ (dite « loi SRU ») présente certains traits originaux et inédits : à la fois par l'objectif principal affiché (« lutter contre la ségrégation urbaine et favoriser la mixité sociale ») et par les moyens dont elle dote les pouvoirs publics pour ce faire. Ainsi, son désormais célèbre « article 55 » fixe-t-il un seuil de 20% de logements sociaux minimum dans chaque ville de plus de 3500 habitants (1500 en Ile-de-France), en dessous duquel les communes concernées sont contraintes de respecter un plan de rattrapage, sous peine de pénalités financières annuelles. Si l'idée d'un pourcentage minimal de logements sociaux par commune est plus ancienne (on trouve déjà ce taux de 20% dans la loi d'orientation pour la ville de 1991), elle n'était jusqu'alors assortie d'aucune contrainte réelle. Elle resta donc pour l'essentiel lettre morte, notamment dans les municipalités résidentielles aisées.

Sous l'effet de la loi SRU, mais surtout d'un ensemble d'autres facteurs sur lesquels nous reviendrons, la situation semble s'être modifiée ces dernières

FABIEN DESAGE
Lille 2/CERAPS, université de Montréal

années. De nombreuses communes qui en étaient alors peu ou pas pourvues se sont lancées dans la construction de logements sociaux, dans le cadre de politiques intercommunales de l'habitat. Au point que ce taux de 20% ne semble plus réellement contesté, ni nationalement², ni localement³.

Nous nous pencherons pour commencer sur cette énigme de la « conversion » apparente des communes résidentielles et de leurs édiles au logement social, en montrant notamment qu'elle a nécessité une redéfinition discrète (mais essentielle) des objectifs de la loi, lors de ses applications localisées. En outre, ce développement récent de logements sociaux, loin de déposséder les maires de leurs prérogatives, a plutôt réaffirmé leur centralité dans le processus d'attribution. La

2. Même parmi les parlementaires de l'UMP qui se sont longtemps opposés à ce dispositif dans les assemblées. Cf. sur ce point l'article (mal nommé) du journal *Le Monde* : « Loi SRU : 12 ans de controverse », le 5 septembre 2012.

3. La plupart des Programmes locaux de l'habitat (PLH), document de planification stratégique des agglomérations en matière de logement, qui reprennent voire surenchérissement par rapport à cet objectif, ont été adoptés à de très larges majorités au sein des instances intercommunales, désormais compétentes.

1. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

« préférence communale »⁴ qui en découle réduit dès lors à néant les perspectives de lutte contre la ségrégation socio-spatiale à l'échelle des agglomérations, dont la loi semblait porteuse.

L'étrange « conversion » des maires des communes résidentielles au logement social

Dans les agglomérations de Lille et de Nantes, où nous avons plus particulièrement enquêté⁵, il faut attendre la période postérieure aux élections municipales de 2008 pour voir s'infléchir l'attitude des maires des communes résidentielles périurbaines vis-à-vis du logement social. C'est presque huit ans après l'adoption de la loi SRU, et cette dernière peut donc difficilement être considérée comme le seul déclencheur d'une évolution en réalité beaucoup plus tardive. Le poids des pénalités infligées aux communes déficitaires (autour de 140 euros par logement social manquant), s'il n'est pas dérisoire, représente néanmoins une somme assez négligeable pour les communes les plus riches, qui peuvent choisir de payer ces « amendes plutôt que de se soumettre aux objectifs de constructions. Ces pénalités, qui font en plus l'objet de négociations avec les autorités de tutelle,

ne sont donc pas suffisantes pour expliquer le changement observé⁶.

Plusieurs éléments s'entremêlent, qu'il nous faut résumer brièvement ici, et qui touchent à la fois à l'« isolement moral » croissant des élus récalcitrants et, surtout, à une transformation de leur perception du logement social et de ses destinataires potentiels.

À partir de 2008, le verdict d'une « crise du logement » tend à s'imposer de plus en plus largement dans l'opinion publique, relayé par les médias nationaux et locaux. L'augmentation continue des prix de l'immobilier⁷, la baisse importante de la production de logements sociaux lors des vingt dernières années, certaines mobilisations emblématiques et médiatiques d'associations de mal-logés (DAL, Don Quichotte) accentuent la pression sur les élus locaux, qui se trouvent de plus en plus sollicités et, en quelque sorte, sommés de réagir.

Ce mouvement coïncide avec la progressive prise en charge de la compétence habitat par les structures intercommunales, qui se sont multipliées depuis le début des années 2000. Les moyens dédiés à la planification et à la construction de logements sociaux s'en trouvent accrus et, surtout, permettent aux communes concernées par le versement de pénalités au titre de l'article 55 de récupérer indirectement ces dernières, sous la forme d'investissements de rattrapage.

Par ailleurs, les élus récalcitrants sont de plus en plus souvent montrés du doigt par leurs collègues et par les autorités préfectorales. Ces dernières établissent

4. C'est-à-dire l'attribution privilégiée des logements sociaux aux ménages issus de la commune ou qui entretiennent un lien familial avec celle-ci.

5. Cet article s'appuie en particulier sur une recherche réalisée dans le cadre d'une réponse à appel à projets pour le Plan urbanisme construction aménagement (PUCA), entre 2008 et 2011, qui a donné lieu à un rapport coordonné par David Guéranger. On trouvera plus de résultats et d'éléments de méthode dans Desage F., « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines, et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, 2012.

6. Voir également en ce sens P.-H. Bono et A. Trannoy, « Logement social : les quotas sont-ils utiles ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2011, n° 9, pp. 247-257.

7. Voir l'article de J.-C. Driant dans ce dossier.

des « palmarès » réguliers des « communes les plus en retard » au regard de l'objectif des 20%, largement relayés par la presse. L'approche en termes de « taux » favorise en quelque sorte cette logique de classement, obligeant les élus des communes « mal classées » à se justifier. La volonté de ne pas apparaître comme « le mauvais élève », ou comme celui ou celle « qui ne joue pas le jeu », est apparue plusieurs fois dans nos entretiens avec les élus et les fonctionnaires de ces communes. Elle a constitué une incitation indéniable à donner des gages de bonne volonté, comme en témoigne ce fonctionnaire de la Communauté urbaine de Lille en entretien :

« En fait, pour les communes qui sont article 55 – il y en a 27 sur notre territoire –, elles ont complètement intégré la chose et *elles ne veulent plus être pointées du doigt comme mauvais élèves* [c'est nous qui soulignons]. Pendant longtemps, il y avait des débats en conseil de communauté urbaine, où on disait “ les articles 55, les articles 55 ! ”. Et quand on regarde la programmation logement de ces dernières années, il y a quand même une majorité de projets qui s'est faite sur ces communes-là ».

Plus fondamentalement encore, c'est le changement de perception du logement social et de ses publics potentiels chez ces élus qui doit être évoqué. Les fonctionnaires intercommunaux chargés de l'habitat, qui se conçoivent comme des « missionnaires » du développement du logement social, ont joué un rôle central dans ce processus. Données à l'appui, ils parviennent à convaincre de nombreux maires qu'il existe une demande importante dans leur commune, fût-elle résidentielle et prospère. Le logement social est dès lors présenté comme une solution idéale pour assurer la décoha-

bitation des jeunes adultes⁸, ou encore pour loger des personnes âgées isolées, ou brutalement confrontées à l'isolement. Autant d'habitants de la commune qui n'ont pas les moyens de se loger sur le marché privé, dans un parc essentiellement pavillonnaire par ailleurs inadapté. Un fonctionnaire du service de l'habitat à LMCU (Lille Métropole Communauté Urbaine) égrène cet argumentaire en entretien :

« Nous [fonctionnaires] on a dit [aux maires]: “Il y a des problèmes de logements dans l'agglomération, il y a une saturation sur Lille, Roubaix, Tourcoing, c'est évident. On ne vient pas vous vendre l'accueil de populations de Lille, Roubaix, Tourcoing ! On vous demande d'apporter des réponses *aux gens de votre commune ou de votre territoire* [c'est nous qui soulignons] ”. Ça a été notre discours ».

Par ce travail de conviction et d'objectivation d'une réalité diffuse, les fonctionnaires donnent à voir un besoin local en logements sociaux qui rassure les maires. La construction de ceux-ci n'est plus perçue, en effet, comme susceptible de menacer le peuplement communal ou sa spécialisation sociale et résidentielle. Ce d'autant plus, qu'en parallèle, le rôle des élus municipaux dans les attributions se voit paradoxalement réaffirmé.

Réaffirmation du contrôle communal sur les attributions et maintien de la ségrégation socio-spatiale

Plusieurs indicateurs (politiques, financiers, quantitatifs) attestent d'un renforcement de l'intervention des communautés urbaines de Lille et de Nantes en matière d'habitat, à partir de 2008 notamment. Cette montée en puissance

8. C'est-à-dire la sortie du logement parental.

est également constatée par des chercheurs qui ont travaillé simultanément sur d'autres terrains hexagonaux⁹. Néanmoins, on se tromperait lourdement en considérant que cette affirmation intercommunale – indéniable en termes de moyens et de planification – s'accompagne nécessairement d'une emprise renforcée sur le type de logements sociaux construits ou, a fortiori, sur leur peuplement. Au contraire, c'est bien la pusillanimité des instances intercommunales en la matière qui a facilité le changement d'attitude des maires. Les politiques de l'habitat, comme d'autres politiques intercommunales, n'échappent pas aux règles du jeu politique singulières qui prévalent dans ces instances, et confèrent notamment un droit de veto informel aux maires, pour tout ce qui concerne leur commune¹⁰. Les propos de ce conseiller communautaire lillois, ancien vice-président chargé du logement à LMCU sont assez explicites quant aux limites bien comprises de l'intervention intercommunale :

« Est-ce qu'ils [les maires des communes résidentielles] sont allés jusqu'à envisager des politiques communautaires de peuplement ? La réponse est non. Ils ont toujours souhaité maintenir une sur-

veillance étroite sur les attributions [c'est nous qui soulignons]. Les élus sont associés aux commissions d'attribution. Et beaucoup d'organismes qui souhaitaient avoir de bons rapports avec les collectivités locales et les maires ont plutôt été ouverts aux interventions municipales en matière d'attributions. Voilà ».

Comme le mentionne également cet élu, les organismes de logements sociaux sont loin d'être les plus hostiles à ces « interventions municipales », qui vont pourtant à l'encontre de l'affirmation du rôle des intercommunalités. Paradoxalement, c'est encore plus vrai des offices HLM, considérés comme les bailleurs « les plus sociaux » du point de vue de leurs locataires, qui trouvent là un moyen de faire tomber les appréhensions des maires, et de s'implanter dans des communes recherchées et qui leur étaient jusqu'alors interdites.

Ainsi, la construction de logements sociaux dans des communes prisées est loin de signifier que ces logements seront accessibles aux familles issues d'autres communes, dans une logique de gestion intercommunale du peuplement. C'est même tout l'inverse qui se produit.

La réaffirmation de la souveraineté municipale sur les attributions favorise, sans surprise, une préférence communale dans le choix des ménages prioritaires. Celle-ci apparaît d'autant moins contestable que les ménages en question entrent effectivement dans les critères de revenus maximum, et ne semblent donc pas bénéficiaires d'un « passe-droit ». Aux yeux des élus municipaux, il n'y a donc rien de problématique à privilégier des habitants issus de la commune, par rapport à des demandes externes.

Les données détaillées sur le profil des ménages demandeurs et bénéficiaires d'un logement social, par commune

9. Voir notamment : Cordier M., Guelton S., Le Hervet M., Navarre F., Rousseau M.-P., *L'implication financière des intercommunalités au service des politiques de l'habitat*. Rapport pour le PUCA, 2011 ou Epstein R., avec Kirzbaum T. et Macaire H., *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition. La mise en œuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre*. Rapport pour le PUCA, 2011.

10. Pour plus de développement sur le fonctionnement politique des institutions intercommunales : F. Desage et D. Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011.

et par organisme, sont malheureusement impossibles à obtenir, jalousement conservées par les institutions concernées au nom de la « protection de la vie privée ». La « prime » accordée aux candidatures issues de la commune (ou de ménages entretenant des liens familiaux avec la commune) dans les commissions d'attribution, et avant cela dans la sélection des dossiers présentés, ne fait pourtant aucun doute. Elle est ainsi clairement assumée dans les entretiens réalisés auprès des élus municipaux et fonctionnaires. Si l'on s'intéresse aux flux agrégés de demandes et d'entrées dans les logements sociaux, selon la commune d'origine et de destination, les indices de cette « préférence communale » sont également nombreux¹¹.

Se dessinent ainsi les contours d'une discrimination « invisible », qui défavorise nettement les ménages issus des communes et des quartiers les plus pauvres et stigmatisés, et en particulier les grandes familles appartenant aux minorités visibles¹².

L'acceptabilité plus grande du logement social dans les communes résidentielles, acquise récemment, ne doit donc pas être confondue avec celle des populations

les plus en difficulté, et encore moins si elles sont issues d'autres communes. La construction de logements sociaux s'est plutôt accompagnée d'une « sous-catégorisation » discrète des demandeurs : aux jeunes ménages modestes salariés, entretenant des liens avec la commune et trouvant difficilement à s'y loger – les candidats les plus « désirables » et éligibles – s'opposent, au bout du spectre, les « cas sociaux » ou les « familles à problèmes », pour reprendre des termes entendus en entretiens, désignant des ménages issus des Zones urbaines sensibles de l'agglomération, d'origine étrangère, les moins « éligibles » à ces nouveaux logements sociaux périurbains¹³.

On perçoit ici plus généralement les limites d'une politique d'accès au logement social qui, en étant uniquement fondée sur des critères de revenus, autorise une multitude de discriminations invisibles¹⁴. S'ils se situent tous en dessous du plafond de revenus, les demandeurs ne sont pas égaux, en effet, du point de vue de leurs attaches avec la commune, de leur quartier d'origine, mais aussi de leur nom ou de la taille de leur famille. Autant de propriétés qui vont pourtant s'avérer décisives.

La construction récente de logements sociaux dans les communes périurbaines

11. Il apparaît notamment que les chances d'obtenir un logement social dans une commune résidentielle sont nettement supérieures quand la demande est issue de cette commune, mais aussi que les demandes émanant d'autres communes sont souvent plus nombreuses, contrairement à ce qu'avancent parfois les élus des communes résidentielles. Pour des éléments plus précis concernant l'utilisation de ces données dans les agglomérations de Lille et Nantes, cf. Desage F., « La ségrégation par omission... », art. cité.

12. Sur ces formes de discrimination dans le logement social et les arguments qui les sous-tendent, on renvoie aux travaux de Patrick Simon, et à ceux de Valérie Sala Pala. Pour la discrimination subie par les ménages DALO, voir l'article de P.-E. Weill dans ce numéro.

13. On peut d'ailleurs se demander si, aujourd'hui, il n'est pas plus difficile pour un ménage habitant dans un quartier stigmatisé d'accéder à un logement social dans une autre commune, que pour un même ménage en légère ascension sociale d'acheter un petit pavillon dans certaines de ces communes (les plus éloignées et les moins chères cependant), l'accès au marché permettant en quelque sorte de court-circuiter le processus d'attribution. Voir l'article d'A. Lambert dans ce numéro, qui tend à accréditer cette hypothèse.

14. Dans l'agglomération de Nantes Métropole, environ 64 % des ménages étaient éligibles à un logement social en 2010 (source : diagnostic PLH, 2010), 60 % dans celle de Lille Métropole en 2009 (source : diagnostic PLH 2009).

qui en étaient dépourvues, mais plus largement la poursuite de l'objectif de 20% de logements sociaux minimum dans chaque commune, ne doivent donc pas faire illusion. Elles sont loin de contribuer de facto à la lutte contre les inégalités socio-spatiales et la ségrégation à l'échelle des agglomérations. Pour les cas que nous avons étudiés, c'est même, au contraire, le renoncement à ces objectifs qui explique les concessions des communes privilégiées, une fois acquis que les nouveaux logements sociaux serviraient d'abord à répondre à leurs besoins spécifiques.

Les ambitions « qualitatives » initiales de la loi SRU (réduire la ségrégation en intervenant sur la répartition de la pauvreté) ont donc cédé progressivement le pas à une approche quantitative peu différenciée (« plus de logements sociaux partout »). Loin de se confondre ou de converger, ces deux objectifs peuvent en partie se contredire dans leurs effets, le second étant en tout cas loin de garantir le premier.

Ce sont aujourd'hui les ménages issus des quartiers populaires stigmatisés qui, à revenu égal, font les frais de ces modes de discrimination invisibles et de l'affirmation du principe de la « préférence communale », limitant considérablement leurs perspectives de mobilité résidentielle, notamment pour les plus démunis d'entre eux. Pourtant, comment concevoir une lutte contre la ségrégation socio-spatiale à l'échelle des agglomérations sans permettre cette mobilité ? Si les politiques d'attraction ou de « retour » des classes moyennes dans les quartiers populaires font partie de la « boîte à outils » des politiques publiques en France¹⁵, on peut s'interroger sur

l'absence de dispositifs encourageant les ménages modestes qui le souhaiteraient¹⁶ à s'installer dans des communes plus aisées¹⁷. Façon de réaffirmer, pour finir, que la ségrégation résulte au moins autant de l'inaccessibilité de certains quartiers que de la relégation des autres, et que ces processus doivent être pensés de manière simultanée et intégrée, tant sur le plan scientifique que politique. ■

15. Pour le meilleur et pour le pire. Voir l'article de P. Gilbert dans ce dossier.

16. Le fait que ce souhait soit loin d'être majoritaire, voire que ses effets positifs ne soient pas démontrés, n'empêche pas de le rendre possible, au nom notamment du « droit à la ville ».

17. Sur la mise en œuvre de tels dispositifs aux États-Unis, on peut se reporter utilement au travail de T. Kirzbaum, notamment : *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, PUF, 2009.