

Direction de la
communication

Recherche

NOVEMBRE
2018

ACTES

Séminaire de recherche : *Attribution des logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : quelles recompositions ?*

Union sociale pour l'habitat, 15 juin 2018

SOMMAIRE

Avertissement	4
1/ Introduction : intérêt et enjeux de la recherche pour les institutions et les acteurs.....	5
2/ Présentation de la recherche : objectifs et méthodologie	8
3/ Un état de la connaissance sur les politiques d'attribution et de peuplement et sur le pouvoir intercommunal.....	12
3.1 Les politiques d'attribution et de peuplement	12
3.2 Le pouvoir intercommunal	13
3.3 Les contributions attendues.....	14
3.4 Discussion.....	15
4/ Présentation d'une étude proposant une classification des EPCI en fonction de la nature de la demande et des attributions	17
5/ Travail sur quatre territoires à partir d'exposés des EPCI concernés	19
5.1 Bordeaux Métropole	19
5.2 Saint-Etienne Métropole	22
5.3 Grenoble-Alpes Métropole.....	24
5.4 Communauté urbaine de Dunkerque.....	26
6/ Conclusion de la journée d'étude.....	29



Avertissement

Le séminaire du 15 juin 2018 a été organisé dans le cadre du lancement de la recherche « Attribution de logements sociaux, politiques de peuplement et intercommunalités : Quelles recompositions ? » réalisée par une équipe de recherche pluridisciplinaire de chercheurs du laboratoire TRIANGLE (Université Jean Monnet Saint-Etienne), du laboratoire SAGE (IEP de Strasbourg), du LATTIS (Ecole d'Urbanisme de Paris) et du Centre Emile Durkheim (IEP de Bordeaux).

Elle est financée par :

- le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET)
- l'Union sociale pour l'habitat (USH)
- l'Institut CDC pour la recherche
- le PUCA
- la Banque des territoires de la Caisse des Dépôts

Dans le cadre des conventions qui lient ces différents partenaires à l'équipe de recherche, il est prévu d'organiser un séminaire annuel, afin que les personnes impliquées puissent suivre le déroulement des travaux et enrichissent les réflexions sur les problématiques d'attribution des logements sociaux, de politiques de peuplement et d'intercommunalités.

Le séminaire du 15 juin 2018 a réuni **une quarantaine de participants**. Il a été organisé conjointement par l'équipe de recherche et par l'Union sociale pour l'habitat.

L'Assemblée des Communautés de France, le Défenseur des Droits et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du Ministère de la cohésion des territoires ont participé aux travaux.

Organisation du séminaire :

- **Dominique Belargent**, responsable des partenariats institutionnels 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
- **Elisabeth Gras**, chargée de communication institutionnelle à l'Union sociale pour l'habitat
- **Violette Giaquinto**, stagiaire, chargée du développement des coopérations avec la recherche à l'Union sociale pour l'habitat
- **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 et chercheuse associée au Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po



1/ Introduction : intérêt et enjeux de la recherche pour les institutions et les acteurs

Par **Juliette Furet**, responsable du département des politiques sociales à l'Union Sociale pour l'Habitat, **Damien Kacza**, chargé de mission renouvellement urbain, logement et habitat au CGET, **François Ménard**, chargé de mission au PUCA, **Isabelle Laudier**, responsable de l'Institut CDC pour la recherche, et **Dominique Belargent**, responsable des partenariats institutionnels à l'Union sociale pour l'habitat

Juliette Furet (USH) souligne l'actualité de la recherche au regard des grandes évolutions législatives, ainsi que des travaux que l'Union sociale pour l'habitat mène en parallèle sur la gestion de la demande et des attributions.

Les politiques d'attribution et de peuplement constituent, en effet, un enjeu majeur pour les organismes Hlm, qui fait aujourd'hui l'objet d'une attention renouvelée. La notion de « politique de peuplement » n'est cependant pas nouvelle. Elle a émergé avec la loi Besson de 1990, qui pose l'objectif de mixité sociale. La loi SRU de 2000 en a ensuite proposé une déclinaison opérationnelle sur le volet de l'offre. En matière d'attribution des logements sociaux, des démarches locales ont été conduites dans certaines agglomérations à partir des protocoles d'occupation du parc social (POPS) et des conventions intercommunales d'attribution. Ces politiques de mixité ont par ailleurs fait l'objet de nombreux travaux en sciences sociales et ont cristallisé d'importants débats. Des chercheurs ont mis l'accent sur les souhaits de certains ménages de se regrouper. D'autres ont indiqué que la proximité spatiale n'induisait pas nécessairement de proximité sociale. Il existe également des débats sur la vocation des quartiers d'habitat social, qui regroupent aujourd'hui de nombreux ménages en situation d'exclusion. Des sociologues défendent l'idée que ces quartiers doivent être des sas, que l'enjeu premier doit être la mobilité, ce qui n'a jamais vraiment été le point de vue de l'Union sociale pour l'habitat et des organismes Hlm qui œuvrent pour favoriser la diversification du peuplement dans ces quartiers, comme dans l'ensemble du parc.

Un autre sujet qui a été posé à l'époque, et qui est fortement réactivé aujourd'hui, est le lien entre mixité sociale et droit au logement. De longue date, les politiques de peuplement ont été mises en cause, avec l'argument qu'elles pouvaient servir de motif de refus d'attribution des ménages les plus fragiles. Il y a donc une tension entre ces deux objectifs. Cette thématique connaît un regain

d'attention depuis le comité interministériel de 2015, qui repose très fortement l'objectif de mixité sociale.

Les réformes législatives récentes, telles que la loi Alur, la loi Egalité et Citoyenneté et prochainement la loi Elan, réaffirment cet objectif tout en renforçant les objectifs d'accueil de ménages prioritaires dans le parc social. Cet ensemble de textes dessine un nouveau cadre d'actions, visant à organiser, autour des EPCI, le pilotage de la gestion de la demande et des attributions, en lien avec les politiques locales de l'habitat. Les intercommunalités, déjà responsables des politiques locales de l'habitat, ont désormais la mission d'élaborer, dans le cadre de la commission intercommunale du logement, une convention intercommunale d'attribution et de mettre en place des instances de gestion. Elles vont donc disposer de plusieurs leviers (action sur l'offre et les attributions) pour donner leurs chances à ces politiques de mixité sociale.

L'intérêt de la recherche est d'analyser ce renforcement du rôle des EPCI dans le domaine du logement et la manière dont cela induit une recomposition des liens entre acteurs, notamment les EPCI, les maires, Action Logement et les organismes Hlm, en lien avec l'Etat local.

Le deuxième point intéressant l'USH dans cette recherche est qu'elle étudie la manière dont aujourd'hui les acteurs locaux gèrent l'articulation des objectifs de mixité sociale et de droit au logement. La loi Egalité et Citoyenneté pose une définition de la mixité sociale sous forme d'objectifs d'accueil des ménages du premier quartile hors QPV et de ménages des trois premiers quartiles en QPV. Cette définition est très « descendante » puisque ces objectifs doivent s'appliquer sur tous les territoires et que l'Etat demande qu'on ne déroge pas à ces taux en les adaptant localement. On voit bien ici la tension entre une définition nationale et sa mise en œuvre locale, dans des territoires très diversifiés. On peut aussi s'interroger sur ce que cela apporte, en termes de mixité, de fixer des objectifs de logement à des ménages appartenant aux trois quartiles supérieurs de la demande, dans les quartiers



prioritaires de la politique de la ville. L'intérêt de la recherche sera d'apprécier la manière dont les territoires se saisissent de ces dispositifs et de mesurer leur effectivité. Sur certains sites, pourra peut-être être abordée la question de la cotation de la demande, qui fixe un cadre objectif de traitement de la demande en fonction de son caractère prioritaire et son articulation avec la mixité. Au-delà du cadre législatif, le rôle du parc social évolue fortement : il joue un rôle de filet de sécurité pour des locataires dont une part importante est en situation de précarité et dont 25% disposent de revenus très faibles, inférieurs au seuil de pauvreté. Cette dimension va impacter la manière dont les acteurs se saisissent de l'objectif de mixité sociale. Il est important que la recherche en témoigne.

Troisième sujet : comment structurer des politiques d'attribution dans des territoires marqués par le repli communautaire ? Sont-elles des leviers de mixité, ou pas ? Et dans ce cas, faut-il travailler à autre chose ? Les politiques d'attribution et de mixité posent également la question de la place de l'habitant et du demandeur dans les décisions qui les concernent. Ceux-ci sont de plus en plus acteurs de leurs démarches, ce dont témoigne l'importance des refus de proposition d'attributions de la part des demandeurs, y compris dans des secteurs attractifs. Ce positionnement actif des demandeurs contribue au peuplement des quartiers et des résidences. Il appelle des modes de gestion de la demande renouvelés. Il serait donc intéressant que la recherche aborde ce point.

Enfin, l'USH a mené un travail de capitalisation sur douze sites afin de suivre la mise en œuvre de la réforme. Il ressort que les EPCI traitent cette question de la mixité dans les attributions : ils réalisent avec les organismes Hlm des diagnostics de l'occupation sociale à l'échelle des résidences et des quartiers, visant à apprécier les marges de manœuvre existantes dans ces résidences et quartiers pour accueillir les différentes catégories de demandeurs, et notamment les ménages fragiles. Et ce qui est frappant, c'est la difficulté qu'ont les acteurs locaux à passer de cette classification du parc à la définition d'orientations conciliant droit au logement et mixité, suffisamment opérationnelles pour guider les désignations des réservataires et les décisions d'attribution des bailleurs sociaux : est-ce un problème de méthode qui explique cette difficulté ?

Damien Kacza (CGET) souligne le caractère très ambitieux de la recherche et le soutien du CGET, partie-prenante de la réforme des attributions de logements sociaux depuis 2014 et la loi Lamy, qui a pour la première fois parlé de « politiques de peuplement »

et mis en œuvre la convention d'équilibre territorial comme on l'appelait à l'époque. Depuis, la loi Egalité et Citoyenneté a un peu remis de l'ordre dans tous ces dispositifs, en mettant en place un système de gestion intercommunale des attributions et en instaurant des objectifs de résultats chiffrés. Juliette Furet a rappelé les limites que l'on peut prêter à ces objectifs, mais toujours est-il que c'est une première. Nous avons envie d'y croire, en disant que cela peut amener du progrès au niveau local. Ce sera donc tout l'objectif de cette recherche que de voir si effectivement cela produit des effets.

Nous souhaitons mettre en avant plusieurs points d'intérêt plus précis de cette recherche : la situation des QPV dans les systèmes d'attribution : est-ce qu'il existe une compréhension partagée des enjeux de peuplement dans ces quartiers par tous les acteurs impliqués ? Est-ce qu'il y a une volonté commune de travailler ensemble sur le peuplement, notamment de la part des élus qui n'ont pas de QPV sur leur commune ? Le lien entre ces stratégies de peuplement, la politique de la ville et le renouvellement urbain : est-ce que ces politiques ont des objectifs communs ? Est-ce que l'on se sert de l'une pour travailler sur l'autre ? Concrètement, quand on fait du renouvellement urbain, est-ce que l'on a des objectifs plus précis, plus spécifiques dans les quartiers qui bénéficient du NPNRU ? Le rôle des intercommunalités dans ces politiques intéresse également beaucoup le CGET : quelle place occupent-elles dans la mise en œuvre concrète des objectifs visés ? Quel est le résultat final ? Quelles sont les évolutions *in itinere* ? A-t-on mis en place un système de suivi et de corrections éventuelles des objectifs ? Enfin, quelle intégration au niveau local des évolutions législatives encore en cours avec la loi Elan, notamment la cotation de la demande et la gestion en flux ? Comment tout cela est-il pris en compte au niveau local ? Un intérêt de la recherche est de poser ces questions sur un temps long, permettant d'évaluer à la fois les documents, les intentions, mais aussi une première partie de la mise en œuvre dans les agglomérations retenues.

François Ménard (PUCA) rappelle que le PUCA n'est ni dépositaire ni maître d'œuvre de politiques publiques, mais s'inscrit dans une démarche d'incitation à la recherche ou de réponses et de soutien à des propositions de chercheurs. Le PUCA a trouvé un très grand intérêt à ce projet, car il se situe au cœur de ses problématiques sur la gouvernance territoriale et les politiques urbaines : est-ce que ces politiques modifient la mise en œuvre ? Quels sont leurs effets ? Il est aussi au cœur des activités du PUCA en termes de caractérisation et de documentation des controverses, tant politiques



que scientifiques. C'est le cas de la mixité sociale. De quoi la mixité est-elle le motif ? Enfin, on a affaire à des politiques de peuplement, c'est-à-dire de régulation, dans un contexte relativement dérégulé, où le marché est structurant. De ce point de vue, qu'est-il possible de faire ? Est-ce que ces politiques de peuplement, qu'elles s'appuient sur une référence à la mixité ou pas, contribuent à la justice spatiale ? Comment peut-on mieux la caractériser ? C'est un travail qui peut également éclairer la décision publique, notamment du fait qu'il se déploie dans un cadre de séminaires élargis comprenant des professionnels de l'action publique.

Isabelle Laudier (Institut CDC pour la recherche) souligne le grand intérêt de la Caisse des Dépôts pour la question du logement social et de son rôle dans la réduction de la fracture territoriale. L'Institut CDC pour la recherche a vocation à soutenir les travaux avec nos partenaires pour mieux nous alimenter. On a d'ailleurs plusieurs collaborations en cours avec l'USH, qui permet d'avoir un panel de réflexions couvrant de nombreux enjeux : par exemple, sur les communes déficitaires en logement social et sur le voisinage comme vecteur d'intégration. Nous participons également au prix de thèse sur l'habitat social, pour la cinquième année, dont le but est de valoriser les travaux sur le logement social et les politiques de l'habitat.

Cette recherche s'inscrit dans un temps relativement long, conclut **Dominique Belargent (USH)**. Afin de suivre la démarche au mieux, des personnes chargées de la communication sont présentes à cette journée, notamment **Victor Rainaldi**, journaliste, qui a réalisé un article pour *Actualités Habitat*¹, ainsi qu'**Alice Grapinet** et **Elisabeth Gras** (USH), qui ont réalisé une vidéo diffusée début septembre sur le site de l'Union sociale pour l'habitat².

¹ « Politiques d'attribution et mixité sociale », *Actualités Habitat*, n°1084, 30 août 2018 :

<https://www.union-habitat.org/actualites/politiques-d-attribution-et-mixite-sociale>

² « Pouvoir intercommunal et politiques d'attribution et de peuplement des logements sociaux : quelles recompositions ? », vidéo sur le site :

<https://www.union-habitat.org/actualites/intercommunalites-attributions-et-politiques-de-peuplement-queelles-recompositions>



2/ Présentation de la recherche : objectifs et méthodologie

Par **Rémi Dormois**, directeur général adjoint à Saint-Etienne Métropole et chercheur associé au laboratoire Environnement, Villes, Sociétés, et **Valérie Sala Pala**, professeure de science politique à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne et chercheuse associée au laboratoire Triangle.

L'idée de ce projet de recherche a émergé au printemps dernier, à l'initiative de Rémi Dormois. Il a rencontré un très vif succès auprès de nos interlocuteurs. Depuis, beaucoup de choses se sont passées, la stratégie du gouvernement Philippe en matière de logement a été dévoilée, notamment avec le projet de loi Elan, et nous sommes vraiment convaincus de la nécessité de ce programme de recherche.

Ce projet de recherche est centré sur les politiques d'attribution des logements sociaux et les politiques de peuplement. L'enjeu est de comprendre comment ces politiques sont à même de produire de la justice sociale et de la justice spatiale. Parler de politiques de peuplement peut être considéré comme un sujet sensible. C'est pourquoi il importe de bien clarifier ici la manière dont nous allons la mobiliser cette notion dans le cadre de la recherche. Le peuplement peut être entendu de deux manières. On peut d'abord le définir comme un état, c'est-à-dire une composition et une répartition de groupes sociaux sur un territoire donné, à un moment donné. En tant qu'état, il est le produit de différents processus : des choix individuels, des choix résidentiels, qui sont évidemment toujours des choix sous contraintes, mais aussi du marché de l'habitat et de l'action publique. Le peuplement peut ensuite être défini non plus comme un état, mais comme une action visant à modifier la répartition spatiale des populations, en fonction d'un certain nombre de caractéristiques, réelles ou supposées, de ces groupes : ethnique, religieuse, sexuelle ou autres. Dans ce sens, le peuplement fait office de politiques. Deux remarques pour compléter sur notre usage du terme de peuplement. Premièrement, nous en faisons un usage qui est non normatif, mais qui est analytique : nous n'y mettons aucune connotation morale ou négative. Deuxièmement, le peuplement renvoie à des politiques publiques plurielles, bien au-delà des attributions de logements sociaux. On peut penser, par exemple, aux politiques de transport, d'offre culturelle ou d'équipements. Nous avons fait des choix dans la construction du dispositif de recherche. On soulignera ici trois parti-pris. Le premier est de se focaliser sur le logement social : nous n'aborderons pas la question du peuplement dans le parc privé,

ou seulement de façon indirecte, à travers les articulations qui existent entre parc social et parc privé. Notre second parti-pris est l'articulation des volets attribution et production du logement social (que construit-on ? où construit-on ? que démolit-on ?) Enfin, le troisième parti-pris est de prêter une attention centrale à l'échelon intercommunal, qui se voit progressivement confier un rôle de chef de file sur les enjeux d'attribution et de peuplement.

L'équipe de recherche est pluridisciplinaire. Elle est composée de six chercheurs, sociologues, politistes et urbanistes, issus de plusieurs institutions universitaires françaises, et ayant des compétences à la fois sur la thématique du logement et sur les questions liées à l'intercommunalité. Un comité de suivi a été mis en place, qui réunit des représentants de l'équipe de recherche et des institutions partenaires.

Notre constat de départ est le suivant : les politiques d'attribution des logements sociaux et de peuplement connaissent des recompositions majeures, liées à la reconnaissance politique des enjeux de peuplement sur la scène politique nationale, comme sur certaines scènes politiques locales. La précarisation des ménages et des candidats au logement social contribue, de plus, à la résidualisation du parc social. Enfin, plusieurs changements législatifs vont dans le sens d'un renforcement de l'échelon intercommunal dans les politiques d'attribution et de peuplement, au nom de la lutte contre la ségrégation spatiale notamment. De là découle une question centrale : comment les politiques d'attribution et de peuplement se recomposent-elles sur le terrain ? Y répondre suppose d'étudier différents terrains, d'où le choix d'aller investiguer six territoires et de pointer deux questions principales : 1) Quels changements dans les politiques et les pratiques locales (surtout les politiques, car nous ne pourrions pas aller très loin dans le cadre de ce projet sur la transformation des pratiques d'attribution) ? 2) Quel est le rôle des intercommunalités dans ces changements, et dans quelle mesure est-ce qu'elles se saisissent effectivement de ces nouvelles compétences et de ces nouveaux outils ?



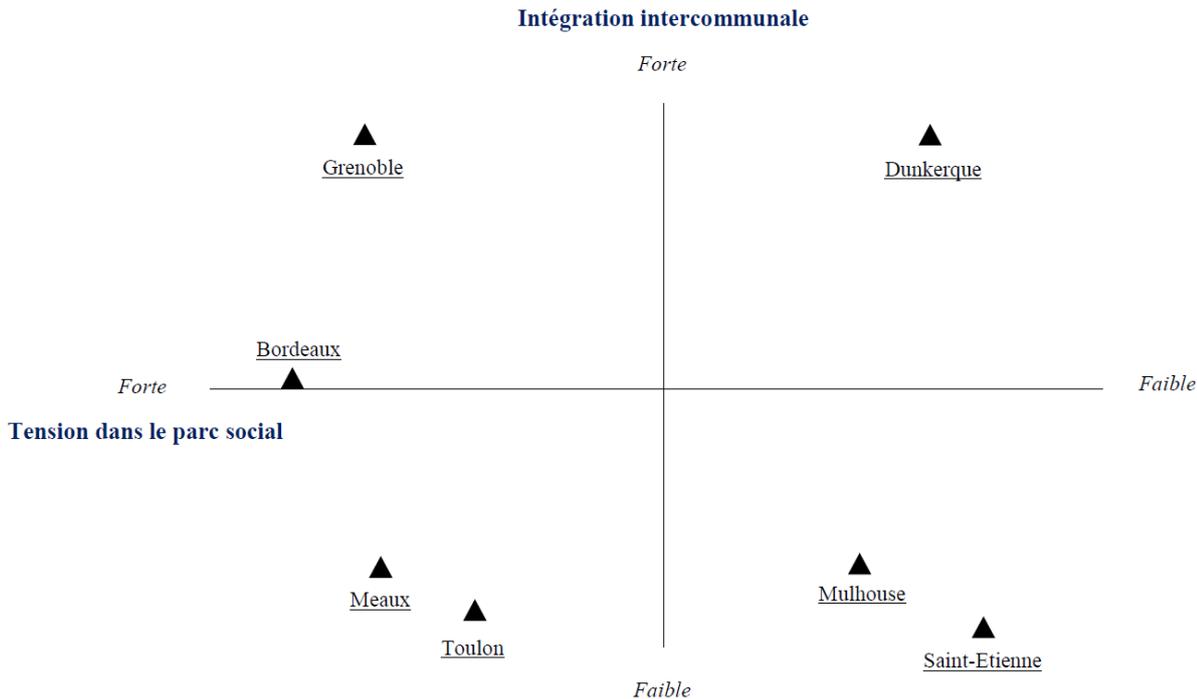
Ces dispositifs poursuivent un objectif de mixité sociale, que ce soit par la production de logements sociaux, ou au niveau de leurs attributions. Un nombre de lois assez considérable a cherché à intervenir sur ces deux dimensions. Parmi elles, la loi Alur de 2014, la loi Egalité et Citoyenneté de 2017 et le projet de loi Elan en cours de discussion. Ces textes apportent des mesures importantes, telles que la mise en place des conférences intercommunales du logement et des plans partenariaux de gestion de la demande pour les intercommunalités dotées d'un PLH (Alur), ou la « règle des 25% » qui consiste à consacrer au moins 25% des attributions hors QPV aux demandeurs du premier quartile (LEC). Le projet de loi Elan pose, entre autres questions, celle de la restructuration du secteur Hlm via le regroupement des bailleurs sociaux. Il est aussi question de l'assouplissement des modalités de vente des logements sociaux, y compris dans les communes déficitaires au sens de la loi SRU, et de la généralisation des systèmes de cotation de la demande.

Sur le plan scientifique, le projet de recherche vise à approfondir les connaissances sur la compréhension du gouvernement intercommunal, dans le domaine particulier de la gestion des politiques d'attribution des logements sociaux. Elle prend pour point de départ un double constat : 1) l'enjeu des attributions est resté largement communal : l'intercommunalité est montée en puissance sur les politiques d'offre (aides à la pierre, etc.), mais peu sur le volet des attributions ; 2) le gouvernement intercommunal prend des formes variées. C'est pourquoi nous analysons des intercommunalités marquées par de forts degrés de structuration, et d'autres, plus jeunes, caractérisées par des degrés de structuration *a priori* plus faibles. L'enjeu est de voir si elles se saisissent différemment de ces questions. Dans le choix des terrains, sont donc retenues des intercommunalités avec des histoires politiques différentes.

Les questions soulevées par la recherche sont nombreuses. Elles renvoient à deux axes principaux :

1) Sur le rôle de l'intercommunalité et les rapports entre acteurs. Comment les intercommunalités construisent-elles ou font-elles évoluer leur positionnement : utilisent-elles leurs interventions financières en faveur du soutien à la construction neuve pour imposer leurs choix aux organismes Hlm ? De quelle manière l'antériorité de l'action intercommunale facilite-t-elle l'affirmation du pouvoir intercommunal sur les attributions et le peuplement ? Comment les maires se repositionnent-ils vis-à-vis des bailleurs et des intercommunalités ? Comment les organismes Hlm construisent-ils leur positionnement à l'égard des intercommunalités et des communes ? Y a-t-il des différences entre OPH et ESH ? Quelles vont être les conséquences des regroupements inter-bailleurs ? 2) Sur le contenu des politiques et des pratiques locales, avec comme parti-pris une entrée territoriale. A quelles conditions les nouveaux outils promus par le législateur (convention intercommunale d'attribution, dispositifs de gestion partagée de la demande, etc.) peuvent-ils faire évoluer les pratiques de terrain ? Le système local d'acteurs produit-il des modes de faire spécifiques (*scoring*, location voulue, etc.) ou des adaptations des outils « nationaux » ?

En termes de méthodologie, nous nous focaliserons sur six intercommunalités de taille intermédiaire : Bordeaux Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, Pays de Meaux, Saint-Etienne Métropole, la communauté urbaine de Dunkerque et Mulhouse Alsace Agglomération. Deux critères nous ont permis de sélectionner ces cas : le degré de tension dans le parc social et le niveau d'intégration intercommunale. Dans le graphique ci-dessous, nous avons essayé de positionner les territoires étudiés en fonction des deux axes retenus. Ce graphique est susceptible d'évoluer en fonction des observations réalisées.



Le travail de terrain débutera avec des enquêtes exploratoires, des analyses de documents, la réalisation d'une vingtaine d'entretiens avec les acteurs impliqués et, dans l'idéal, l'observation de commissions d'attribution et de commissions intercommunales du logement, dans le but de comprendre les logiques à l'œuvre. Les entretiens seront effectués avec des représentants des EPCI (élus et techniciens), des organismes Hlm, de l'Etat et d'Action logement. Dans le cadre des études de cas, une ou deux communes seront analysées plus précisément afin d'étudier la place du maire dans le système intercommunal des attributions. Des approfondissements seront également effectués sur le parc privé pour saisir les contraintes des organismes Hlm et des intercommunalités. Chaque enquête sera pilotée par un responsable scientifique. La recherche se déroule sur 36 mois, ce qui est relativement long, mais qui doit néanmoins nous inviter à rester prudent sur notre capacité à « évaluer » les effets des dispositifs mis en œuvre sur l'ensemble des terrains retenus.

A l'issue de cette présentation, les participants ont soulevé des questions qui ont nourri les échanges :

Juliette Furet (USH) se dit étonnée de l'emploi parcimonieux de la notion de mixité sociale et, à l'inverse, du recours au terme de politique de peuplement. Elle invite, ensuite, l'équipe de recherche

à se pencher sur la question de l'outillage : quels sont les outils à disposition des acteurs locaux pour définir leurs politiques et les suivre ?

Aurélié Duffey (Grenoble-Alpes Métropole) poursuit en indiquant qu'elle est, au contraire, très intéressée par la notion de politique de peuplement : pourquoi est-ce une figure repoussoir pour certains ? Le fait que les bailleurs et les EPCI n'aient pas la même approche est peut-être déjà un enseignement. Ensuite, l'idée de questionner l'apport de la politique de l'habitat à l'intégration intercommunale constitue, selon elle, une véritable plus-value, notamment pour montrer aux élus le chemin parcouru en la matière depuis 2014.

Valérie Sala Pala indique que l'on peut avoir une définition analytique de la notion de politique de peuplement, alors que le terme de mixité sociale renvoie avant tout à une catégorie d'action publique, particulièrement floue. L'enjeu pour l'équipe de recherche est précisément d'analyser les usages de cette catégorie de mixité, en étudiant la manière dont s'en saisissent les acteurs locaux. Parlent-ils de politiques de peuplement, d'équilibre territorial... ? Mettent-ils tous la même chose derrière ces termes ? Les politiques de peuplement sont de toutes sortes, et ne se résument pas aux politiques de mixité. Des politiques qui viseraient, au contraire, à regrouper certains groupes sociaux dans certains espaces relèvent aussi de politiques de



peuplement. Cette notion permet d'avoir une entrée analytique élargie, là où la catégorie de mixité cristallise de nombreux débats dans les sciences sociales.

Rémi Dormois confirme l'importance de prendre en compte les outils et les débats de légitimité qui les enserment. On s'intéressera bien sûr à la fabrique de l'expertise, ses usages et ses limites, dans la construction des politiques publiques (notamment les statistiques).

Claire Delpech (AdCF) se réjouit que la question de la gouvernance intercommunale soit posée à partir des territoires et que la « plus-value » de l'intercommunalité sur les politiques de l'habitat et du peuplement soit interrogée. La notion d'intégration est également centrale : est-ce qu'elle renvoie à la date de fondation de l'EPCI ou à des mécanismes plus complexes ? Comment mesurer si les intercommunalités prennent ou non le leadership sur des politiques partenariales, avec des jeux d'acteurs et des objectifs très contradictoires selon les positionnements ?

Pour **Damien Kacza (CGET)**, il est important de garder pour objectif l'analyse des résultats concrets des réformes au niveau intercommunal : le temps de la recherche est long, il faut le mettre à profit, même s'il comprend tout-à-fait les réserves émises par l'équipe de recherche. Du point de vue du CGET, le fond du problème est celui des politiques de peuplement et de leurs effets sur les territoires. La recherche doit nourrir les politiques publiques, et pas seulement la science politique.

Éva Simon (DHUP) pointe une confusion dans la qualification de la tension entre le parc privé et le parc public. Le zonage A, B, C et le niveau des

loyers permettent de mesurer la tension sur le parc privé. Or, il peut y avoir une déconnexion entre la tension sur le parc privé et la tension sur le parc public (ex. le parc du littoral breton, le nombre de demande est très élevé dans le parc social par rapport à l'offre, mais les prix de l'immobilier demeurent très raisonnables). C'est donc faire un raccourci que de prendre cet indicateur pour évaluer la tension dans le parc social. Le bureau des études économiques de la DHUP se tient à la disposition de l'équipe de recherche pour qualifier plus précisément la tension dans le patrimoine Hlm.

Gilles Pinson (équipe de recherche, Sciences Po Bordeaux) demande si les agences d'urbanisme ont été sollicitées. **Didier Taverne (agence d'urbanisme de la région mulhousienne)** prend la parole et regrette l'absence des autres représentants d'agence.

Dominique Belargent (USH) rejoint Damien Kacza sur la nécessité de prendre en compte la question des effets et des résultats. Il ajoute que l'EPCI de Toulon n'a pas souhaité s'engager et qu'il faut donc rediscuter du choix d'un autre site, à partir de la typologie proposée. Dominique Belargent attire, enfin, l'attention sur la nécessité de considérer les éventuels dispositifs de régulation des loyers. Trois pôles méritent finalement d'être investigués : celui des attributions de logements sociaux, de la production nouvelle et de la gamme des loyers.

Jean-François Devillers (Habitat du Nord) se dit très prudent sur l'adaptation des loyers : à moyen terme, cela risque de produire une dégradation de l'entretien. Il invite aussi à considérer le couple « loyer + charges ».



3/ Un état de la connaissance sur les politiques d'attribution et de peuplement et sur le pouvoir intercommunal

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

Notre projet de recherche s'inscrit dans le prolongement de recherches menées en sociologie, en science politique, en géographie, et en aménagement et urbanisme. Il se situe au croisement de deux ensembles de recherches portant respectivement sur les politiques d'attribution et de peuplement et sur le pouvoir intercommunal. L'objectif de cette session est triple : il s'agit, d'abord, de présenter les résultats des principaux travaux sur les politiques d'attribution, les politiques de peuplement et le pouvoir intercommunal, ensuite, de rendre compte des débats qui traversent la littérature scientifique, enfin, d'identifier les contributions attendues du projet de recherche au regard de l'état de la connaissance réalisé. La présentation s'organise en trois temps. Elle ne prétend pas à l'exhaustivité, mais vise à fournir des éclairages pour nourrir la discussion.

3.1 LES POLITIQUES D'ATTRIBUTION ET DE PEUPEMENT

Les recherches sur le peuplement ont d'abord abordé cette question sous l'angle de la ségrégation urbaine. On trouve trois grands types d'explications dans la littérature. Certains travaux mettent l'accent sur la mise à l'écart intentionnelle de groupes sociaux particuliers (Chamboredon et Lemaire 1970 ; Charmes 2011). D'autres travaux, au contraire, voient la ségrégation urbaine comme un effet de processus économiques et politiques (par exemple, l'évolution des prix du foncier et de l'immobilier), intentionnels ou non intentionnels (cf. les travaux néo-marxistes : Lefebvre 1968 ; Harvey 2011), en insistant sur le jeu du marché. Elles soulignent le poids des variables économiques, mais excluent le rôle des institutions et des politiques publiques. Enfin, un troisième ensemble de recherches fait de la ségrégation socio-spatiale l'effet cumulé de décisions individuelles (Pinçon et Pinçon-Charlot 2010 ; Cousin 2010). Ces travaux montrent que la ségrégation peut être le résultat

d'une recherche d'entre-soi de la part des individus, l'entre-soi pouvant être une ressource pour les ménages (Wirth 1928). Dans cette perspective, la ségrégation garantit une forme de protection et de solidarité entre les individus. Ces thèses sont largement mobilisées pour critiquer les politiques de mixité sociale, qui viendraient fragiliser ces ressources, ainsi que le poids politique des groupes minoritaires.

Jusque dans les années 1990, les approches privilégiant les explications comportementales et macro-structurelles restent dominantes. Les travaux mettant l'accent sur les politiques publiques vont ensuite se développer. Dans les pays démocratiques, les politiques explicitement ségréguatives sont largement exclues. Pour autant, certaines politiques peuvent avoir des effets sur la répartition spatiale des groupes. Parmi elles, les politiques de l'habitat occupent une place centrale, que ce soit par l'usage du sol, par la production de différents types d'habitat, par leur financement ou leurs attributions. En fonction des priorités fixées, les acteurs politiques privilégient l'accueil de certains groupes ou, au contraire, se protègent d'autres populations.

Ce déplacement dans la littérature scientifique a accompagné les revendications des acteurs politiques, notamment en matière de mixité sociale et de lutte contre la ségrégation urbaine. Ces mots d'ordre culminent avec la politique de rénovation urbaine. Les études soulignent de façon unanime les effets paradoxaux et contre-intuitifs de certains programmes qui, au nom des bienfaits supposés de la diversité résidentielle, peuvent entraver l'accès au logement des familles les plus stigmatisées, contribuer à l'embourgeoisement de certains quartiers populaires ou participer à la reconcentration des ménages les plus pauvres. Ces recherches se focalisent tantôt sur les attributions de logements sociaux, tantôt sur la production de l'offre nouvelle. Un déséquilibre assez net en faveur des travaux sur les attributions de logements sociaux est observé.

Sur le volet des attributions de logements sociaux, deux ensembles de travaux peuvent être distingués. Le premier se focalise sur le fonctionnement du système local Hlm, à un niveau méso. Il décrit le



système d'attributions comme un système relativement éclaté, entre des acteurs nombreux, aux intérêts divergents et parfois contradictoires (organismes Hlm, représentants de l'Etat local, collectivités territoriales et Action logement). Le faible degré d'intégration et de coopération entre acteurs serait à l'origine d'un manque de transparence dans la gestion des attributions (Bourgeois 1996). Le deuxième ensemble porte plus précisément sur la question des discriminations dans l'accès au logement social. Ces travaux rendent compte des logiques de production, mais surtout de reproduction des pratiques discriminatoires. Ils pointent, en premier lieu, les ambiguïtés du cadre légal. En effet, le législateur ne hiérarchise pas clairement les priorités : les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques d'attribution doivent accueillir les populations précaires, tout en assurant une certaine diversité résidentielle des quartiers, afin d'éviter de créer des « ghettos ». Les objectifs de droit au logement et de mixité sociale entrent en contradiction sur le terrain. Ces ambiguïtés placent également les acteurs locaux en première ligne pour résoudre les tensions. Plusieurs études relèvent ainsi le pouvoir discrétionnaire des bailleurs sociaux : ceux-ci trient et sélectionnent les candidats au logement social, à partir de préoccupations gestionnaires et commerciales. Les discriminations constatées à l'entrée du parc social ne sont pas le fait de quelques agents Hlm racistes : elles résultent du fonctionnement même des institutions et s'inscrivent dans des logiques de coproduction. C'est pourquoi elles ne sont pas des cas isolés, mais présentent un caractère relativement récurrent.

Concernant la production du logement social, les travaux de sciences sociales insistent sur l'hétérogénéité de la composition des parcs sociaux. En effet, différentes catégories de logements sont produites pour une variété de loyers, de plafonds de ressources et de publics-cibles. De ce point de vue, les politiques de l'offre sont de véritables politiques de peuplement. Parmi les travaux identifiés, la thèse de Matthieu Gimat (2017) cherche à comprendre pourquoi en dépit de la baisse des subventions de l'Etat, la production du logement social continue d'augmenter au cours des années 2000, en révélant la mise en place par consensus entre l'ensemble des acteurs d'un mécanisme de régulation « productiviste » fondé sur l'utilisation des fonds propres dégagés par l'exploitation du patrimoine Hlm amorti. D'autres enquêtes qualitatives ont été conduites pour montrer comment certaines communes, en particulier les communes privilégiées, vont avoir tendance à se spécialiser dans la production de certains types de logements sociaux, les logements intermédiaires

ou les PLS, pour répondre à l'obligation légale de construction des logements sociaux, tout en attirant des classes moyennes pour ainsi éviter la paupérisation de leur territoire. Dans cette perspective, Fabien Desage (2016) analyse la manière dont l'acceptation de logements sociaux dans le périurbain résidentiel peut être une monnaie d'échange en contrepartie de l'exercice d'une préférence communale, c'est-à-dire d'une maîtrise du peuplement de leur territoire. On voit aussi que la construction de logements sociaux peut s'inscrire dans des stratégies de revalorisation urbaine et d'amélioration de l'attractivité résidentielle (Morel Journel et Sala Pala 2011, pour le cas de Saint-Etienne).

Le projet de recherche présenté s'inscrit dans le sillage de ces travaux, centrés sur le rôle des institutions et des politiques publiques dans le peuplement des villes et l'explication de la ségrégation. Il s'en éloigne néanmoins à deux égards. D'une part, nous faisons le choix d'étudier les politiques d'attribution et de production des logements sociaux de manière conjointe, ce qui est peu fait dans la littérature existante, focalisée sur l'un ou l'autre de ces aspects, sans penser les interactions entre eux. D'autre part, nous ne nous concentrons pas sur le rôle des communes, qui sont l'échelle la plus étudiée, mais sur celui des EPCI, en tâchant d'articuler les deux échelons, par des études empiriques à la fois au niveau de l'intercommunalité, mais aussi de la commune (nous en ciblerons certaines).

3.2 LE POUVOIR INTERCOMMUNAL

Les EPCI jouent un rôle croissant en matière d'urbanisme et de logement, depuis les lois de décentralisation de 1982-1983. Cette montée en compétences s'est accélérée au tournant des années 2000, que ce soit avec la loi Chevènement de 1999, la loi SRU de 2000 ou la loi Libertés et responsabilités locales de 2004 qui permet aux structures intercommunales (et aux départements) de se voir déléguer les aides à la pierre de l'Etat. Aujourd'hui, la plupart des grandes agglomérations disposent d'un PLH intercommunal. L'objectif affiché est le rééquilibrage communautaire, c'est-à-dire la résorption des inégalités socio-spatiales et la lutte contre la ségrégation résidentielle au sein des aires métropolitaines. Sur le volet des attributions, on peut remonter à la loi Besson de 1990 qui met en place des protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS) et propose de mettre fin à la concen-



tration des personnes défavorisées en améliorant « l'équilibre sociologique des quartiers à l'échelle du bassin d'habitat ». La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 les remplace par des conférences intercommunales du logement et instaure des chartes intercommunales du logement qui fixe des objectifs annuels et quantifiés d'accueil des populations du PDALPD³. Mais c'est surtout avec la loi Alur de 2014 et la loi Egalité et Citoyenneté de 2017 que l'intercommunalité est promue chef d'orchestre de la stratégie locale d'attribution. Plusieurs outils sont définis : les conférences intercommunales du logement, les conventions intercommunales d'attribution qui traduisent les orientations stratégiques des CIL et les plans partenariaux de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. Les objectifs sont divers : combattre la « ghettoïsation », limiter la tendance de certaines communes à la préférence communale en plaçant la régulation à l'échelon supérieur, mais aussi unifier les procédures des organismes Hlm et rendre concrète l'information pour les demandeurs.

Deux perspectives sont adoptées dans les travaux sur le pouvoir intercommunal. Un premier ensemble de travaux montre que l'Etat conserve des prérogatives importantes en matière d'urbanisme et de logement : la décentralisation a complexifié les systèmes d'acteurs locaux plus qu'elle ne les a simplifiés ; les EPCI sortent difficilement du sentier de dépendance étatique du fait de son contrôle exercé sur les ressources réglementaires et budgétaires (Quilichini 2001 ; Brouant 2004 ; Driant 2009 ; Cordier 2011 ; Desjardin 2013). La décentralisation induit donc une forme de coproduction de l'action publique, avec des responsabilités conjointes de l'Etat et du pouvoir local.

Le deuxième ensemble de travaux insiste, par contraste, sur l'implication des communes et de leurs groupements dans le domaine du logement et montre qu'elle aboutit à la mise en œuvre de politiques locales très différenciées au niveau local (Epstein, Kirszbaum et Macaire 2001 ; Guéranger 2003 ; Fijalkow et Lévy 2010 ; Desage 2012). La capacité d'action des intercommunalités varie en fonction des territoires et des enjeux. Appliqué au logement, nous constatons que certains EPCI s'engagent fortement dans le domaine du soutien à la production de l'offre nouvelle, en obtenant la délégation des aides à la pierre très précocement, tandis que d'autres ont une action beaucoup plus limitée. Sur le volet des attributions, le nombre

d'EPCI investis dans la structuration des politiques de peuplement dans le parc public demeure limité.

Le constat de ces variations locales dans la structuration du pouvoir intercommunal suscite un débat scientifique autour de « l'effectivité » et de la « plus-value » de l'intercommunalité, dans la conduite de l'action publique locale. Pour certains chercheurs, le gouvernement intercommunal repose toujours et principalement sur un contrôle très étroit de l'institution par les maires : l'intercommunalité générerait de nouvelles ressources (budgétaires, d'expertise, opérationnelles), que les élus communaux parviendraient à capter pour conforter leur autorité au plan municipal. De ce point de vue, l'autonomie des EPCI reste limitée par rapport à celle des communes (Madoré 2004 ; Dormois 2006 ; Desage et Guéranger 2010 ; Le Saout 2010). D'autres chercheurs nuancent fortement l'opposition entre intérêts communaux et intérêts communautaires. Par contraste, ils décrivent l'intercommunalité comme pourvoyeuse d'innovations, en mettant l'accent sur sa capacité à mettre à l'agenda de nouvelles thématiques, à penser de nouveaux dispositifs et à « acculturer » les acteurs à des échelles spatiales élargies, voire à un « intérêt communautaire » (Le Galès 1995 ; Pinson 2009 ; Reigner 2013). On constate aussi que la question des conflits entre centre et périphéries dans la structuration du pouvoir intercommunal reste un angle mort des travaux français (à l'exception de Charmes 2011 ; Charmes et Rousseau 2014 ; Charmes et Keil 2015).

3.3 LES CONTRIBUTIONS ATTENDUES

Au regard de cet état synthétique des connaissances, il nous semble que ce projet de recherche présente deux contributions importantes : d'une part, analyser les changements des politiques locales de l'habitat en étudiant conjointement le volet des attributions de logements sociaux et celui de leur production (car pour comprendre ce qui est attribué, il faut aussi regarder ce qui est construit) ; d'autre part, se positionner dans les débats scientifiques sur l'intercommunalité, en identifiant les effets des réformes institutionnelles sur les politiques locales du logement. Pour cela, notre projet de recherche présente plusieurs partis-pris : il ne se focalise pas sur les seuls élus, mais intègre l'étude de l'administration intercommunale et du travail bureaucratique ; il articule l'entrée par les structures intercommunales et l'entrée par les municipalités ; enfin, il pose la question des rapports de pouvoir

³ Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées



entre centre et périphéries et rend compte des différentes phases de l'évolution du pouvoir métropolitain (apprentissage, désapprentissage, changements de rapports de force politique, etc.).

3.4 DISCUSSION

Juliette Furet (USH) se demande, à l'issue de la présentation, s'il ne manque pas une dimension : celle des politiques d'accompagnement, et plus largement de la gestion urbaine de proximité, qui contribuent aussi à l'attractivité de certains sites et à l'accueil dans de bonnes conditions des ménages. Rémi Dormois soutient la remarque et assure que c'est une dimension qui sera prise en compte lors des enquêtes de terrain.

Marie-Laure Vuittenez (Métropole Habitat Saint-Etienne) invite à bien distinguer la question de la mixité et du peuplement de celle des discriminations dans l'accès au logement, même si c'est évidemment un enjeu important pour les organismes Hlm au quotidien. Rémi Dormois et Valérie Sala Pala insistent sur l'importance d'analyser la manière dont les praticiens locaux s'approprient les catégories d'action publique. **Marie-Laure Vuittenez** ajoute que si OPH et ESH exercent le même métier, souvent d'ailleurs dans un cadre inter-bailleurs, le fonctionnement des commissions d'attribution de logement (CAL) diffère fortement d'une structure à l'autre. En effet, le poids des élus locaux varie. C'est d'ailleurs visible dans le *reporting* que font les bailleurs sur ces questions.

Claire Delpech (AdCF) indique que dans bon nombre de cas, il existe une mutualisation, voire une fusion, des services habitat des EPCI et des villes-centres. C'est un phénomène très récent, qui conduit à regarder l'intercommunalité autrement que dans l'opposition entre communes et intercommunalités, comme on l'a souvent fait. Il importe désormais d'examiner la question sous l'angle de l'imbrication des deux entités, en particulier sur le plan administratif, et de ses effets sur la formation des élus.

Didier Taverne (AURM) prend ensuite la parole pour évoquer la situation de l'agglomération mulhousienne. « On est sur un schéma complexe », explique-t-il, « car l'intercommunalité se fait par à-coups ». « Le maire de la ville-centre pensait devenir le président de l'agglomération et, coup de Trafalgar, c'est le maire d'une petite commune du nord de l'agglomération qui devient président de l'EPCI, ce qui a entraîné une réorganisation complète de

l'intercommunalité ». Suite à plusieurs départs, l'encadrement a été reconstitué. Les services de la ville de Mulhouse et de l'agglomération sont censés être mutualisés, mais cela fonctionne à géométrie variable, avec un degré de complexité très fort car aucun intérêt communautaire n'a été défini au fil des années. On est donc sur un schéma où une petite commune aura toujours raison en dernier ressort face à l'EPCI.

Rémi Dormois poursuit en insistant sur le fait que, dans le cadre du projet de recherche, nous regardons si la mutualisation des services et des directions se traduit par une appréhension différente des questions d'habitat.

Selon **Dominique Belargent (USH)**, il ressort des deux présentations de la matinée l'image d'un système d'attribution qui serait en quelque sorte sous-traité aux bailleurs sociaux. Or c'est un point qu'il faut nuancer, car les organismes travaillent de manière très étroite avec les réservataires (les communes, les services de l'Etat, Action logement) qui interviennent quotidiennement et en continu sur le sujet, avec leurs propres représentations et leurs propres politiques. Et puis, un objectif de la recherche doit être de montrer en quoi ces nouveaux dispositifs permettent l'intercommunalisation des politiques de l'habitat, en quoi ils induisent (ou non) une politisation des enjeux d'attribution : permettent-ils de faire reposer les contradictions du cadre légal sur un système plus large que ce qu'il n'est actuellement ?

Juliette Furet (USH) ajoute qu'il est crucial de voir comment les EPCI se saisissent des nouvelles mesures avec leurs partenaires pour formaliser un cadre commun. L'enjeu n'est pas seulement d'analyser les pratiques actuelles.

Hélène Trouvé-Robin (Bordeaux Métropole) pointe, à son tour, l'intérêt du lien qui sera établi entre les politiques de production du logement social et les politiques d'attribution. Dans le cas de Bordeaux Métropole par exemple, les deux leviers sont actionnés de façon séparée : la production relève de la direction de l'urbanisme et de la planification urbaine, tandis que les attributions sont gérées à un autre niveau, avec des documents-cadres différents. Dans le cadre des réformes en cours, l'intercommunalité se trouve dans une position ambiguë. Elle est érigée au rang de chef d'orchestre alors qu'elle est elle-même réservataire et planifie l'urbanisme. C'est ce flou qui explique peut-être que le système soit en partie déléguée aux bailleurs sociaux.



Valérie Sala Pala rebondit sur ce que vient de dire **Hélène Trouvé-Robin** pour pointer les variations locales constatées au niveau de la production et de la gestion des logements sociaux. A Rennes par exemple, l'EPCI joue un rôle central sur ces questions depuis le début des années 1950, mais ce n'est pas le cas qui fait loi. L'enjeu de la recherche sera donc de voir comment les systèmes d'acteurs évoluent, s'ouvrent, et dans quelle mesure des normes de gestion des attributions sont peu à peu coproduites sous le pilotage des intercommunalités.

Sébastien Thonnard (Domofrance) souhaite réagir aux propos de Dominique Belargent et de Juliette Furet, car l'un des angles à approfondir sera aussi la capacité des bailleurs sociaux à mener de front plusieurs transformations, en lien avec les nouveaux objectifs intercommunaux, notamment en termes de convergence des pratiques, dans un contexte de réforme (Elan) qui va fortement impacter les organisations des sociétés Hlm et des offices (fusions, effets sur la production de la baisse du potentiel financier des bailleurs, etc.).

François Ménard (PUCA) regrette, pour sa part, que l'état de la connaissance ne pointe pas davantage les zones d'ombre, les zones mal documentées, qui mériteraient d'être davantage explorées. En particulier, sur l'explication des ségrégations socio-spatiales, peu de travaux quantitatifs sont mobilisés. Il pointe aussi l'absence de travaux d'économistes et d'évaluations contrefactuelles quand bien même il en serait pointé les limites. La littérature anglo-saxonne devrait également être mise à contribution. On est dans une démarche strictement inductive, qui analyse les catégories

mobilisées par les acteurs, les décisions, etc. L'ensemble des travaux convoqués s'inscrivent dans cette perspective et semblent suffire à expliquer ce qui est constaté, sans mise en débats avec d'autres types de travaux. La prudence évoquée par l'équipe sur sa capacité à mesurer les effets propres des dispositifs observés est louable mais, à la lumière de cet état de la littérature, elle risque de perpétuer le clivage existant entre champs disciplinaires et entre instruments de connaissance.

Marine Bourgeois va dans le sens de la remarque et assure que les travaux anglo-saxons et les travaux d'économistes seront intégrés dans une version ultérieure de cet état de l'art. Par ailleurs, un travail statistique est prévu par **Yoan Miot**, en fonction des données disponibles.

Gilles Pinson établit un parallèle entre les travaux sur l'intercommunalité et ceux sur l'Union européenne, entre les supranationalistes et les intergouvernementalistes, les uns disant que l'Europe est un collège diplomatique d'Etats, les autres qu'il s'agit d'un super-Etat. Dans l'approche du gouvernement intercommunal, il importe de dépasser ce dualisme car les processus de mutualisation, d'intégration et d'imbrication deviennent majoritaires. Il sera de plus en plus difficile d'isoler la part propre à l'intercommunalité et de lui imputer la responsabilité d'une évolution dans les systèmes d'attribution de logements sociaux.



4/ Présentation d'une étude proposant une classification des EPCI en fonction de la nature de la demande et des attributions

Par **Éva Simon**, cheffe du bureau des études économiques sur le logement, Ministère de la Cohésion des Territoires, et **Carole Toque**, experte en science des données et spécialisée dans le Big data avec l'Analyse des données symboliques, bureau de la coordination des SI du service de la performance, Ministère de la transition écologique.

Cette étude a été initiée par Carole Toque, à partir de données issues du SNE⁴ (pour 2016, ont été analysées près de 500 000 attributions entre le 01/01/2016 et le 31/12/2016, et environ 2 millions de demandes en stock au 31/12/2016). Dans ce travail, nous nous sommes demandées ce que l'analyse statistique pouvait apporter à la compréhension des mécanismes de gestion des attributions de logements sociaux. La présentation est centrée sur les principaux résultats de l'étude.

Le travail se structure en deux temps. Tout d'abord, nous avons classé les EPCI renseignés en fonction de la « demande » en logement social (caractéristiques des logements sociaux demandés et des ménages qui en font la demande), pour classer ensuite les « attributions » (caractéristiques des logements sociaux attribués et des ménages à qui ces logements se voient attribués) et comparer les typologies obtenues. Sur le plan méthodologique, les informations disponibles portent sur le niveau de la commune. Elles ont donc été agrégées au niveau des EPCI, en construisant des distributions sous forme d'histogrammes afin de conserver au mieux la variation des données. Nous avons créé des groupes homogènes d'EPCI, à partir d'une méthode de classification automatique étendue au cas symbolique (un histogramme étant un symbole). Quatre classes ont ainsi été identifiées pour la demande. Pour chacune d'elles, on repère les variables les plus discriminantes, c'est-à-dire celles pour lesquelles les EPCI sont les plus différents. Ce sont le montant du loyer mensuel au moment de la demande et le montant du loyer maximum supportable. Ce sont des informations déclaratives, corrigées par les bailleurs sociaux pour les attributions. Nous constatons que les caractéristiques du bien recherché (tout comme nous le constaterons pour les caractéristiques du bien attribué) ne sont pas déterminantes. Nous analysons alors les modalités qui font la différence. Une première classe se caractérise

par les modalités les plus faibles pour le loyer au moment de la demande, le montant des aides au logement au moment de la demande et le loyer maximum supportable : les individus ont peu d'APL et paient des loyers faibles. La deuxième classe présente des modalités intermédiaires. La troisième classe se caractérise par les modalités les plus élevées pour les deux premières variables discriminantes. La quatrième classe présente des modalités élevées pour le montant du loyer maximum supportable. Projetés sur une carte, ces résultats semblent concorder avec celle de l'urbanisation de la France. Une analyse est en cours pour préciser le lien avec le zonage ABC et le zonage 123. Les premiers EPCI, c'est-à-dire ceux dont les demandeurs sont les plus défavorisés, correspondent aux communes les plus isolées, éloignées des grands pôles urbains. Les EPCI appartenant à la classe intermédiaire sont davantage multipolarisés. Les EPCI caractérisés par une majorité d'attributaires qui bénéficient d'un montant élevé d'APL et paient des loyers importants correspondent aux communes situées dans les pôles des aires urbaines. Enfin, la dernière catégorie, qui se caractérise par des ménages attributaires plus aisés (ne touchant pas ou peu d'APL), correspond aux grands pôles des aires urbaines. Des explications par EPCI peuvent ensuite être fournies.

Le même algorithme a été utilisé pour classer les « attributions ». Les mêmes variables et les mêmes classes d'EPCI sont identifiées. La structure des « attributions » correspond ainsi très largement à la structure de la demande. Seule une centaine d'intercommunalités s'éloignent de ce schéma. Elles sont qualifiées d'« atypiques ». L'analyse comparative avec les données SNE de 2017 a été amorcée pour constater que la structure des demandes comme des attributions est stable.

⁴ Système national d'enregistrement : c'est le système national pour l'enregistrement des demandes et des attributions de logement social.



Discussion

Sébastien Thonnard (Domofrance) pense qu'il pourrait être intéressant de comparer les territoires qui sont en « anomalie » à ceux qui sont en « fichiers partagés » et pour lesquels il existe un

historique de collaboration autour des attributions de logements sociaux.



5/ Travail sur quatre territoires à partir d'exposés des EPCI concernés

L'esprit de l'après-midi est de croiser les questionnements des chercheurs avec ceux de celles et ceux qui travaillent au sein des EPCI retenus dans le cadre de l'étude. Trois axes structurent ces interventions : quel est le contexte local ? quels sont les enjeux en cours pour le territoire ? comment chaque EPCI s'engage dans les réformes ?

5.1 BORDEAUX METROPOLE

Par **Hélène Trouvé-Robin**, chargée de mission PLH au sein de la direction Habitat et Politique de la Ville de Bordeaux Métropole

Le contexte local

Bordeaux Métropole compte 28 communes, soit 780 000 habitants, avec une ville-centre de 250 000 habitants. Le parc de logements comporte 89 000 logements sociaux, dont 23% de logements sociaux situés sur l'intercommunalité, 35% de locatifs privés et 42% de propriétaires. Bordeaux Métropole est une intercommunalité ancienne, née en 1968. Néanmoins, dans le secteur de l'habitat, le sujet est relativement nouveau : la prise de compétences « PLH et politique du logement » date de 1999 seulement. Il n'y avait auparavant qu'une approche en termes d'urbanisme. Le premier PLH a été adopté en 2001. En 2003, un règlement d'intervention des aides communautaires en faveur de l'habitat est instauré. En 2006, la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) prend la compétence des aides à la pierre. Cette date est centrale dans la montée en puissance de l'intercommunalité dans le domaine de l'habitat. Bordeaux Métropole a ensuite révisé son PLH. Celui-ci est désormais intégré au PLU intercommunal. En 2016, l'EPCI a installé sa première conférence intercommunale du logement. Cette possibilité était offerte aux EPCI depuis longtemps. Elle n'existait pas à Bordeaux Métropole, car la CUB était attendue sur l'aménagement et l'urbanisme, mais restait très en retrait sur les questions d'habitat et de peuplement, ces sujets restant l'affaire des seules communes. C'est au moment de la révision du PLH que l'on commence à parler de « politiques de peuplement » : un axe consacré à la politique de peuplement intercommunal est créé. A partir de 2015, Bordeaux Métropole développe donc son expertise sur ces enjeux. Dès le départ, les élus locaux disent aux techniciens : « Nous, on ne veut pas de poli-

tiques de peuplement, on veut une politique de mixité sociale ». Aujourd'hui, le PLH définit donc l'élaboration d'une politique de mixité. On envisage de valider la convention intercommunale d'attribution et le plan partenarial de gestion de la demande d'ici la fin de l'année. Depuis la prise de délégation des aides à la pierre en 2006, on constate une montée en puissance de l'offre de logements sociaux : +19%, ce qui représente 16 000 nouveaux logements sociaux en dix ans. Le travail partenarial avec les bailleurs sociaux s'est également structuré. L'ensemble de l'agglomération connaît un dynamisme de la production de façon générale, avec des pics plus ou moins marqués. Cela dit, on observe toujours une fuite des familles hors de la métropole et un rééquilibrage de l'offre sociale qui tarde à se faire. Historiquement, la construction de logements sociaux a porté sur la rive droite et sur Bordeaux-nord. Les trois quarts du parc sont gérés par cinq bailleurs principaux : 38% par des organismes liés à Action logement et 30% par deux OPH présents sur le territoire. La demande est en hausse sur Bordeaux Métropole, avec deux tiers des demandeurs qui sont sous les plafonds de ressources PLAI. On compte, en outre, 30% de demandes de mutations et une majorité de personnes seules. Le premier quartile de la demande a été fixé en 2018 à 8400 euros/an/unité de consommation et est en baisse par rapport à 2017. Dans le parc de Bordeaux Métropole, 47% des logements sociaux sont des logements « très sociaux » (loyers < 6 euros/m²). Cette qualification provient d'un diagnostic réalisé par un cabinet d'études au moment de l'élaboration de la politique de mixité sociale. 58% du parc Hlm se situe hors quartiers prioritaires ; 37% à 46% du parc très social se situent hors quartiers prioritaires. Il y a donc une grande concentration du parc très social dans les quartiers prioritaires, avec une spécificité : les quartiers qui sont inscrits dans le Contrat de ville sont à la fois les quartiers prioritaires (QPV) et ce que l'on a appelé les quartiers en territoire de veille (les anciennes ZUS).

Les enjeux pour le territoire

Le premier enjeu pour le territoire de Bordeaux Métropole est le rééquilibrage de l'offre. Pour cela, nous activons tous les leviers habituellement mobilisés pour la production neuve. La délégation des aides à la pierre et le partenariat avec les organismes Hlm sont ainsi mis au service d'une production accrue sur les communes déficitaires au sens



de la loi SRU. Le deuxième enjeu est le rééquilibrage de l'occupation pour une mixité sociale mieux répartie sur l'ensemble du territoire. Cette approche nous a amenés à définir un objectif métropolitain, « un cap » : il s'agit de consacrer 40% des attributions en dehors des QPV à des ménages modestes, c'est-à-dire des ménages dont les ressources sont inférieures à 40% des plafonds de ressources PLUS. Sur le territoire, il n'y a pas de fichier partagé et la définition des objectifs par la loi ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'outils précis, même avec les services de l'Etat, pour suivre par exemple l'accueil des ménages du premier quartile ou pour géolocaliser le suivi des attributions. Cette faiblesse nous a finalement aidés à « dépasser » les chiffres et à nous focaliser sur l'accueil des populations les plus défavorisées. En fonction du pourcentage de ménages inférieurs à 40% des plafonds PLUS, chaque commune devra fournir un effort spécifique : « chacun part de la situation où il est aujourd'hui ». À Bordeaux par exemple, le niveau d'accueil est déjà important. Il correspond au cap métropolitain et à la loi. Mais au niveau infra communal, Bordeaux présente des quartiers prioritaires assez importants, donc des ensembles fragiles. L'enjeu y est de maintenir l'accueil des ménages défavorisés, tout en veillant à déspecialiser ces résidences en développant l'offre en dehors des quartiers prioritaires.

Les perspectives

Pour Bordeaux Métropole, les questions d'habitat, et plus encore de gestion des attributions, sont un enjeu récent : avant 2015, la CUB n'était pas vraiment autorisée à en discuter avec les maires. De ce point de vue, la loi a été une aide pour mettre cette question à l'agenda. La politique métropolitaine de mixité sociale n'a pas encore été adoptée. Des ateliers thématiques et/ou territoriaux ont été mis en place depuis quelques années avec les bailleurs sociaux et les communes pour discuter des orientations. Cette démarche a renforcé l'EPCI comme pilote de la politique de l'habitat. Dans le dialogue avec les communes, il y a une certaine rivalité bien sûr, une peur en tous cas, que la dimension métropolitaine se substitue totalement au pouvoir du maire. Mais dans les faits, la métropole n'a pas les moyens ni la légitimité politique de remplacer complètement le pouvoir municipal sur son territoire, vis-à-vis des habitants. Même si la volonté était là, il n'est pas certain que l'intercommunalité puisse aller jusqu'au bout. Ce que cherche à faire l'EPCI, c'est renforcer l'articulation entre le niveau intercommunal et le niveau communal. Pour cela, il tente de se positionner en chef d'orchestre. Il essaie de mobiliser les acteurs locaux et s'ancre, à Bordeaux Métropole, dans une tradition de cogestion politique.

Les maires sont partenaires au plan intercommunal pour défendre également l'intérêt de l'échelon communal. L'intérêt communautaire n'est pas encore défini très fortement, car le niveau communal reste l'échelle de référence. Cette démarche s'est aussi accompagnée d'un renforcement du travail de la métropole avec l'association régionale des organismes Hlm, ce qui s'est traduit par la définition de propositions innovantes : par exemple, la mise en place d'une plateforme pour une bourse d'échange de logements et d'une charte interbailleurs de relogement. On s'est saisi de la loi parce que l'on y était obligé, mais on a essayé de l'adapter au plan local, en retravaillant la définition retenue des ménages les plus modestes (on ne s'est pas limité à la définition du quartile) et en posant un objectif de 40% des demandeurs dont les ressources sont inférieures à 40% des plafonds PLUS en dehors des quartiers « politique de la ville ». Cela constitue une difficulté pour certaines communes, à l'instar de Bordeaux, car le parc à très bas loyers est concentré dans ces territoires de veille. Cet objectif ne s'impose pas aux maires : il est présenté comme « un cap politique » qu'il faut suivre pour rééquilibrer le territoire⁵. Si l'objectif n'est pas atteint, on cherchera à expliquer pourquoi et à voir s'il faut enclencher d'autres actions sur l'offre. On souhaite pouvoir intégrer complètement la politique de mixité sociale à la politique de l'habitat, qui restait jusqu'à très présent très centrée sur la politique foncière, la construction et l'urbanisme. On est ainsi amené à compléter cette approche de la production par une approche plus sociale et politique. C'est un champ nouveau pour Bordeaux Métropole.

Discussion

Sébastien Thonnard (Domofrance) souhaite compléter cette présentation, en indiquant que les bailleurs sociaux ont co-construit et souscrivent tous à cette démarche métropolitaine et aux orientations présentées. Ils sont co-maîtres d'ouvrage de l'étude d'occupation sociale au sein de la métropole bordelaise. Ce travail renforce également les relations inter-bailleurs, qui n'étaient pas forcément un usage historique en Gironde. Cela peut aussi éventuellement déclencher une convergence des pratiques en matière de gestion de la demande. Par ailleurs, au-delà de cet objectif, qui n'est pas un objectif chiffré mais vraiment un cap, une tendance pour tendre vers 40% des publics dont les res-

⁵ NB. Depuis ce séminaire, la loi Elan a modifié le cadre de la loi Egalité et citoyenneté en intégrant les territoires de veille (ex-ZUS) aux obligations : ce que nous avions anticipé comme une ambition qui pouvait être souple dans sa mise en œuvre (car plus vertueuse que la réglementation) est devenue la référence obligatoire.



sources sont inférieures à 40% des plafonds du PLUS, on souhaite aussi avoir une vigilance particulière sur le stock. Dans la loi, tous les objectifs sont en flux aujourd'hui, et l'on ne voit apparaître nulle part la surveillance du stock. C'est un parti-pris de la politique métropolitaine que d'être également attentif à la photographie de l'occupation sociale : au-delà de 40% des attributions aux plus démunis, on commencera à s'interroger sur le stock, à l'échelle des quartiers.

Damien Kacza (CGET) s'interroge sur l'absence d'objectifs dans les QPV.

Hélène Trouvé-Robin (Bordeaux Métropole) répond que le travail est en cours pour le reste, l'objectif étant pour l'heure de faire adhérer les vingt-huit communes de la Métropole à l'objectif hors-QPV.

Sébastien Thonnard (Domofrance) ajoute que si la métropole bordelaise a du retard à rattraper en matière de logement des plus démunis hors QPV, dans les QPV les politiques de peuplement et les orientations de peuplement des bailleurs qui existent opèrent déjà, puisqu'il y a bien plus de 50% d'accueil des trois quartiles supérieurs dans ces quartiers.

Pour **Damien Kacza (CGET)**, cet objectif n'est de toute façon pas adapté à l'ensemble du territoire national et est peu engageant.

Patricia Lebon (Gironde Habitat) précise que les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers en veille sont ceux où se creuse le plus le fossé des inégalités et qu'il sera très important de fixer un objectif les concernant.

Marine Bourgeois se demande si la politique de mixité sociale est une initiative bordelaise et s'interroge sur les conflits et tensions qu'elle suscite dans sa mise en œuvre.

Hélène Trouvé-Robin (Bordeaux Métropole) précise, en effet, que la démarche n'est pas le fait de la ville-centre, mais des échanges qui se sont tenus dans le cadre du PLH, des ateliers avec les bailleurs, l'Etat et les associations. La mise à l'agenda a été collective. Le sujet est aussi porté politiquement par le vice-président à l'habitat, qui est par ailleurs maire d'une commune de la rive droite (territoire marqué par la présence forte de grands ensembles d'habitat social dont une partie importante en quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville). Vingt-huit communes, c'est beaucoup, surtout sur un territoire très marqué, avec des clivages nets. Du coup, les difficultés que

l'on peut rencontrer dépassent les positionnements de couleur politique. Ce sont plutôt des positionnements communaux, liés à l'histoire de chaque territoire. Il n'y a pas de blocage dans la démarche. L'avancement est progressif. Un diagnostic a été partagé avec l'ensemble des acteurs locaux. L'ensemble se passe bien, mais il y a du relief effectivement : les discussions avec les communes sont plus ou moins aisées. Pour autant, aucune n'a refusé la signature de la politique définie.

Éva Simon (DHUP) rappelle que les logiques de spécialisation territoriale sont les plus fortes dans les quartiers aisés et interroge la pertinence du terme « déspecialiser ».

Hélène Trouvé-Robin (Bordeaux Métropole) indique que la volonté de déspecialiser porte sur des territoires, qui concentrent massivement les fragilités. On entend par « déspecialiser » le fait d'éviter d'attribuer les logements aux personnes les plus modestes dans les quartiers prioritaires ou en veille. D'un point de vue pratique, il est plus simple d'essayer d'attribuer aux plus modestes en dehors des quartiers pauvres que l'inverse.

Gilles Pinson (équipe de recherche) précise que les niveaux de ségrégation à l'échelle de la métropole bordelaise sont extrêmement faibles, ce qui explique aussi que l'enjeu d'accueil du logement social neuf dans les communes qui y étaient peu habituées n'a pas fait l'objet de conflits ouverts au niveau métropolitain. Il n'y a pas de barrage total et définitif des maires sur la question du logement social. Cette ouverture s'explique en partie par le mode de gestion intercommunale bordelais, qui repose sur la cogestion et l'émergence d'une supra-communalité.

Éva Simon (DHUP) se demande, enfin, s'il n'est pas discriminatoire de fixer des objectifs en termes d'accueil des populations précaires sur le stock.

Pour **Sébastien Thonnard (Domofrance)**, la surveillance du stock relève de la responsabilité des organismes Hlm, dans un contexte de glissement des objectifs sur le flux, avec le risque, à plus long terme, de renforcer la ségrégation socio-spatiale.

Béatrice Robert de Massy (Défenseur des Droits) indique qu'en effet, dès lors que l'on définit des politiques de peuplement avec des taux et des typologies de ménages, on court le risque de discriminer et d'accentuer l'exclusion de certains groupes sociaux. Le critère de précarité sociale est encore en analyse. Pour que le Défenseur des Droits puisse élaborer une doctrine sur de nouveaux critères, il y a toujours besoin qu'il les mette



à l'épreuve de la pratique. Cela toute l'ambiguïté des politiques de peuplement.

5.2 SAINT-ETIENNE METROPOLE

Par **Rémi Dormois**, DGA de Saint-Etienne Métropole, avec **Marie-Laure Vuittenez**, directrice générale de Métropole Habitat Saint-Etienne, et **Laura Teysse**, chargée de mission AMOS 42.

Le contexte local

Sur le territoire, on compte quatorze organismes, dont quatre OPH rattachés à la métropole. On en est au troisième PLH, le premier ayant été mis en place au début des années 2000. Le soutien à la production, à la démolition et à la réhabilitation représente trente millions d'euros sur la fin de la programmation pluriannuelle d'investissement 2018-2020, dont 60% au bénéfice des quartiers prioritaires. Il n'y a pas de délégation des aides à la pierre : l'Etat continue d'agréer les opérations. L'EPCI apporte des subventions en complément et a introduit, depuis un an, un processus de co-construction des agréments, afin de réguler la production des logements sociaux. Un comité de programmation conjoint a été mis en place à cet égard. Une action du PLH 3 met à l'étude la prise de compétences de la délégation des aides à la pierre. Concernant les caractéristiques du territoire, le marché du logement est globalement détendu, avec une stabilité démographique (0,04% d'évolution), mais des villes perdent encore des habitants (moins qu'avant). La ville de Saint-Etienne est passée de 220 000 à 175 000 habitants. L'armature urbaine se constitue, ensuite, de villes de 15-20 000 habitants. Cependant, les centres urbains souffrent toujours d'une évacuation des classes moyennes vers la périphérie, ce qui se traduit par des logiques de spécialisation sociale : les ménages défavorisés restent en ville, quand les classes moyennes accèdent à la propriété dans le périurbain ou vont dans le logement social en périphérie. A Saint-Etienne Métropole, un ménage sur trois a des revenus sous les plafonds de ressources du PLAI, ce qui traduit une surreprésentation des locataires disposant de revenus faibles ou très faibles. Une particularité : à Saint-Etienne, le parc privé loge plus de ménages très défavorisés (avec des revenus inférieurs à 20% des plafonds PLAI) que le parc public. Il existe une problématique importante de parc privé faisant office de parc social de fait. La requalification du parc privé constitue donc un enjeu de taille. Le parc Hlm comprend

44 000 logements : 88% sont situés dans les communes urbaines. Le rééquilibrage de la production de logements sociaux entre ville-centre et périphéries est un objectif central du PLH. Le principal levier actionné est la conduite de politiques de dédensification sur la ville-centre (démolitions, réhabilitations lourdes et un peu de diversifications sur les centres urbains sous forme de typologies d'habitat plutôt individuel ou groupé que du collectif). 10 000 demandes de logement sont enregistrées chaque année, contre 4 400 attributions. Le délai d'attribution est très court : 6 mois, dont une part importante de mutations. Quand l'on regarde les niveaux de loyers, on constate une situation de concurrence directe entre parc privé et parc public. Le niveau de vacance est également élevé (près de 9%) et il est en constante augmentation. Cette vacance s'est d'abord concentrée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, avant de se diffuser plus largement. Les organismes Hlm essaient de contourner cette hausse, mais elle reste un élément de fragilité important. Au sujet de la géographie du contrat de ville, Saint-Etienne Métropole compte trente-neuf quartiers qui représentent 70 000 habitants, soit près de 20% de la population de l'agglomération sur douze communes. On a quinze QPV et plusieurs quartiers en veille active. 24% du parc Hlm se situent dans ces quartiers et 13% de ce parc est vacant, avec des variations importantes en fonction des quartiers. Au niveau de l'enquête OPS, une précarité des locataires en QPV est constatée, ainsi qu'une paupérisation des emménagés récents : 25% des occupants ont des ressources inférieures à 20% des plafonds PLUS sur l'ensemble du parc Hlm ; le pourcentage atteint 34% en QPV ; il est de 36% pour les emménagés récents sur l'ensemble du parc, contre 46% en QPV. Concernant les données fournies par la DHUP sur les attributions de 2016, il ressort que 21% des attributions ont été réalisées hors QPV pour des ménages du premier quartile et que 25% des attributions réalisées en QPV l'ont été en faveur des ménages du premier quartile, sachant que les attributions hors QPV représentent 80% des mouvements sur les attributions et pour 20% dans les QPV. Sur la métropole, six quartiers ont été intégrés au nouveau programme ANRU, dont deux priorités nationales et quatre instruits au niveau national. Le territoire est encore caractérisé par une grande problématique de démolitions, dont le but est de « retendre » le parc de logements en réduisant la part de logements sociaux déqualifiés. L'ANRU finance aussi à Saint-Etienne des opérations de rénovation en centres anciens. Les discussions pour la préparation de la convention intercommunale d'attribution se sont doublées de l'analyse du travail partenarial sur les relogements et de l'impact sur le peuplement à l'échelle de la



métropole (alors que pour le premier programme ANRU, l'évaluation portait sur le territoire stéphanois uniquement). L'enjeu était de voir si une action de rééquilibrage pouvait être initiée à l'occasion de ces opérations de démolition.

Les enjeux pour le territoire

Les deux premiers PLH étaient des PLH d'offre, centrés sur le parc public et le parc privé (intervention de l'ANAH). C'est au moment de la discussion du troisième PLH et de l'évolution du cadre national que les élus ont souhaité intervenir sur l'occupation sociale du parc Hlm, constatant la reproduction dans ce patrimoine des déséquilibres observés plus globalement. Pour la première fois, la question des attributions de logements sociaux a été mise à l'agenda. L'évolution du contexte réglementaire et législatif a de ce point de vue constitué un atout : « Il y a eu un alignement de l'agenda local et de l'agenda national ». L'ANRU a aussi joué un rôle en incitant les acteurs locaux à mettre en place un PLU-i. Pour autant, Saint-Etienne Métropole est encore aux prémices sur ces sujets. Il existe un pacte métropolitain selon lequel les maires restent très centraux dans le système décisionnel. En matière d'attribution, la métropole impulse et élabore les documents-cadres, elle met en place les outils de suivi, mais elle ne participe pas aux instances de type commission d'attribution de logements. Les communes maintiennent leur rôle en termes de proximité. L'EPCI se positionne davantage en termes de coordination et d'animation des échanges. Il contribue également à la constitution d'une culture technique commune et de partage de données. La deuxième réunion de la CIL se tiendra en juillet 2018, avec la signature de la convention intercommunale d'attribution et la définition d'objectifs fixés par bailleurs en termes de publics prioritaires et d'objectifs territorialisés pour les ménages à bas revenus. Un groupe de travail a été mis en place en amont. Le climat est jugé bon : l'inter-bailleurs est dynamique, les relations avec l'Etat sont satisfaisantes, on connaît nos lignes et on avance. Mais la réappropriation politique des dispositifs intercommunaux par les maires et les communes est difficile. La convention intercommunale d'attribution propose une redéfinition des ménages prioritaires. L'EPCI a également discuté avec l'Etat, afin que ce-dernier tienne compte du fait que l'objectif de répartition des ménages à bas revenus ne vienne pas fragiliser les quartiers fragiles, non identifiés par la géographie prioritaire de la politique de la ville. Un accord a été trouvé autour d'un objectif d'accueil des ménages du premier quartile de 21%, différencié selon les communes. Les communes périurbaines plutôt attractives sur le plan résidentiel, qui présentent une offre suffisante

de services et d'équipements, doivent ainsi jouer un rôle important en termes d'accueil des populations les plus démunies. Inversement, sur les communes présentant déjà un fort taux de logements sociaux, l'accueil est modéré (objectif fixé à 19%).

Discussion

Damien Kacza (CGET) s'étonne du caractère modéré des objectifs fixés à Saint-Etienne (19%). **Laura Teyssedre (AMOS 42)** rappelle que ceux-ci ont été discutés avec les services de l'Etat pour éviter la précarisation des communes accueillant déjà une part élevée de ménages défavorisés. L'objectif est de ne pas appauvrir encore plus des fonds de vallée, où la métropole détruit les logements sociaux existants.

Claire Delpech (AdCF) souligne la difficulté à adapter une stratégie nationale quantitative très corsetée à la réalité des territoires. L'AdCF regrette ainsi que les modulations des 25% aient été supprimées en première lecture du projet de loi Elan et va faire tous les efforts possibles pour réintroduire cette mesure afin d'assurer une application intelligente de cette règle.

Carole Toque (Ministère de la Transition écologique) pointe la mauvaise qualité des données pour questionner la pertinence du quartile dans l'analyse des inégalités d'accès au logement.

Pour **Damien Kacza (CGET)**, il est possible de critiquer les objectifs nationaux et de mettre en place des objectifs locaux supplémentaires, mais ces-derniers ne doivent pas être contradictoires avec ce qui est fixé au plan national. « Le cas de Saint-Etienne illustre le bien-fondé de la suppression des dérogations à la règle des 25% ». **Damien Kacza** comprend les logiques de rééquilibrage entre communes qui dictent ces adaptations, mais doute que cela favorise la mixité sociale dans les QPV. A Saint-Etienne, certains quartiers accueillent peu de ménages défavorisés et c'est là, selon lui, qu'il faut accentuer l'effort.

Rémi Dormois précise que ce qui a été discuté avec l'Etat local correspond à de l'inter-communal plutôt qu'à de l'inter-quartiers, et que ce qui touche au quartier sera davantage traité par l'ANRU et par de la démolition. Si dans certains territoires, la distinction entre quartiers (QPV/ hors QPV) est très marquée, ce n'est pas le cas à Saint-Etienne. C'est pourquoi, les élus se sont orientés vers un rééquilibrage centre urbain/périphéries. Peut-être que cela paraît peu ambitieux, mais il n'est pas certain que l'objectif soit atteint.



Didier Taverne (AURM) note la proximité entre la situation stéphanoise et celle de Mulhouse, avec des taux de vacance particulièrement élevés, un parc locatif privé très dégradé, où les ménages les moins précaires partent en périphérie. Il se demande si l'EPCI a des objectifs forts sur le parc social de fait, y compris au plan énergétique.

Rémi Dormois répond que le besoin est grand : « Par an, on doit injecter 10-12 millions sur le parc privé, avec l'ANAH ». Le parc privé cristallise trois grandes politiques publiques : le renouvellement urbain d'abord par des OPAH, il y a un établissement public d'aménagement qui conduit des restructurations complètes d'immeubles ; les PIG ensuite, qui s'inscrivent dans une logique plus incitative ; enfin, les actions sur les copropriétés dégradées avec un plan de sauvegarde.

5.3 GRENOBLE-ALPES METROPOLE

Par **Aurélié Duffey**, responsable du service gestion du logement social et de l'hébergement de Grenoble-Alpes Métropole (GAM).

Le contexte local

Le territoire de Grenoble-Alpes Métropole compte quarante-neuf communes : vingt-deux sont concernées par la loi SRU, six sont en constat d'arrêté de carence depuis début 2018. Dix quartiers sont, par ailleurs, labellisés quartiers prioritaires politique de la ville. Le logement social est concentré dans les quatre communes les plus importantes de l'agglomération (19 000 sur 48 000), suivies par trois autres communes en ceinture. 45% du parc Hlm est situé en QPV. Les organismes Hlm sont au nombre de quinze. L'EPCI travaille de manière étroite avec l'association des bailleurs sociaux de l'Isère (Absise), qui regroupe sept organismes. 85% du parc est réparti entre six bailleurs, ce qui facilite considérablement le travail partenarial et explique l'avancement des démarches intercommunales sur la question des attributions. Les organismes Hlm ont en outre connu d'importantes restructurations liées au cadre légal : un office est devenu métropolitain ; un rapprochement entre un OPH et une SEM est en cours. Toute la mise en œuvre des politiques d'attribution est impactée par les lois récentes et à venir. La convention de délégation des aides à la pierre a été renouvelée. Une réflexion sur la délégation du contingent préfectoral est en cours. Sur le plan de la demande, elle augmente depuis trois ans. Le stock compte aujourd'hui plus de 17 500

demandes de logement social. La répartition entre primo-accès et mutation est aussi suivie de près, puisque la demande de mutation représente désormais 45% de la demande globale et est en hausse constante. A propos des caractéristiques du territoire, on est sur un secteur relativement tendu, avec près de cinq demandes pour une attribution. 30% des demandeurs sont sans logement personnel : c'est une préoccupation forte qui a émergé avec la loi Alur et qui a trouvé une réponse avec la politique du logement d'abord, pour lequel le territoire s'est porté candidat pour la mise en œuvre accélérée. Concernant l'offre, par niveaux de loyers, on constate que près de trois quarts de la demande est concerné par des loyers inférieurs à 5,5 euros/m². En comparaison, un quart des ménages métropolitains est éligible au logement PLAI. En termes de construction, le troisième PLH a été arrêté en novembre 2017. Pour cette première année, la production enregistrée est supérieure à l'objectif annuel fixé. Elle se répartit de la façon suivante : 70% de logements sociaux familiaux, 30% de logements spécifiques. Par ailleurs, 63% des logements agréés en 2017 le sont sur une commune déficitaire.

Les enjeux pour le territoire

Grenoble-Alpes Métropole vise une politique de l'habitat pleinement intégrée. Cette politique a été rendue possible par l'existence même de la métropole, qui a structuré l'ensemble et réunit désormais ces thématiques dans une même direction. Le troisième PLH est central. Il se décline avec le plan partenarial de gestion de la demande, adopté en mars 2017, et la convention intercommunale d'attribution, adoptée en juillet 2018 dans une deuxième version. Le programme local du Logement d'abord est le troisième axe de cette politique et devrait être adopté en juillet 2018. Les conventions techniques de réservation du foncier pour les bailleurs présents sur la métropole sont transversales. L'étude que vous allez réaliser montrera peut-être que ce cadre n'est pas idéal et ne fonctionne pas si bien que cela. Toujours est-il que cette politique est portée par le président de la métropole et deux vice-présidentes à ses côtés - l'une sur le logement, l'autre sur l'hébergement - et s'accompagne de dispositifs innovants pour placer le demandeur au cœur des outils. C'est pour cela qu'il y a une communication importante sur les enjeux d'égalité de traitement, que l'on retrouve dans la mise en place d'un service d'accueil et d'information sur le territoire, d'un système de location active, de la mise en œuvre d'un habitat participatif dans le logement social, d'un office foncier solidaire à venir et de la mise en œuvre, depuis un an, d'un fonds de minoration foncière. La



cotation de la demande est une pratique du territoire depuis 2010, sous forme d'expérimentations, mais l'étape de la communication auprès des demandeurs n'a jamais été franchie. A Grenoble-Alpes Métropole, nous parlons d'équilibre territorial et de peuplement, plutôt que de mixité sociale. Politiquement, le mot « peuplement » ne fait plus peur. En 2017, la métropole avait validé un certain nombre de grands principes. Cette validation prenait appui sur un travail de co-construction avec les maires, consécutif à la loi Alur, et qui a duré plus d'un an. Le premier principe est que sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole, le poids des ménages en difficulté dans les attributions doit être au moins égal au poids de ces ménages dans la demande. Le taux de convergence a été fixé à 32% dans la convention intercommunale d'attribution. La deuxième grande décision concerne l'identification de ces ménages en difficulté. Ils ont une appellation locale et correspondent, comme à Bordeaux, aux ménages qui ont des ressources inférieures à 40% des plafonds PLUS, ce qui correspond approximativement au premier quartile. Chaque territoire communal et infra communal se voit ensuite fixer des objectifs d'attribution à partir de ces principes, pour tendre vers le taux moyen de convergence. Ce qui signifie qu'à l'échelle de quartiers, certains territoires doivent diminuer la prise en charge de ces ménages, quand d'autres doivent l'augmenter, le tout ayant été calculé sur six ans. Arrive ensuite la loi Egalité et Citoyenneté en 2017. L'articulation n'a pas été simple à trouver, mais les publics définis par la métropole correspondaient déjà à ce qui avait été arrêté localement au niveau des ressources. La question des quartiles est problématique, car elle vient réinterroger le consensus local politique : « la mixité n'est-elle qu'une histoire de ressources ? ». Mais on aboutit à un schéma avec un taux de convergence des ménages correspondant à peu de chose près à ceux du premier quartile. L'un des enjeux majeurs de ces réformes est que les outils de suivi – fichiers partagés ou pas – sont quasiment inopérants sur les territoires. On aboutit à quatre zonages, où il est proposé de se concentrer sur les situations les plus fortes, là où il y a le plus de ménages en difficulté, et d'aller ensuite sur les espaces intermédiaires de manière plus forte.

Les perspectives

Pour nous, en interne, il y a un enjeu d'observation car les données sont insatisfaisantes. Un travail est en cours pour structurer un observatoire regroupant des informations sur l'habitat privé, sur l'habitat social et le sans-abrisme. On assiste également à une recomposition du paysage : l'EPCI est pilote, mais a-t-on redéfini les périmètres d'action entre les différents acteurs ? Rien n'est moins sûr. Les

schémas locaux sont largement déstabilisés. En revanche, la convention intercommunale d'attribution bénéficie d'un apport en termes de confiance et de culture commune. L'EPCI porte la volonté de réaliser des états des lieux partagés, notamment pour rassurer les maires sur les logements mobilisés et les publics accueillis. En fin de compte, après deux ans de mise en œuvre, se posent inévitablement des enjeux d'accompagnement social : de nombreuses communes se tournent vers le département et l'EPCI pour indiquer le manque de moyens dans l'accueil des populations défavorisées (CCAS, etc.).

Discussion

Michel Brun (Pluralis) prend la parole pour souligner la force du partenariat local sur le territoire depuis vingt ans. Les pratiques d'échange entre collectivités et associations d'insertion sont quotidiennes, ce qui facilite la mise en place de dispositifs partagés. Un exemple : le service d'accueil mis en place par la métropole depuis un mois pour recevoir les demandeurs de logement. Pour Michel Brun, ce partenariat améliore considérablement la transparence du système d'attribution. La lutte contre les discriminations est également une priorité de la métropole. Un travail a été conduit depuis près de dix ans pour former les agents. « On n'est jamais à l'abri, mais sur l'Isère, c'est un enjeu que l'on a pris à bras le corps ».

Claire Mulonnière (SDH) intervient dans le même sens et met l'accent sur la culture partagée des acteurs isérois, même si les données doivent encore être consolidées pour voir si cela débouche effectivement sur un rééquilibrage de la politique du peuplement. Le partenariat local permet une fluidité du travail.

Juliette Furet (USH) demande comment la location active et la cotation d'une part, les publics définis par la Métropole et le premier quartile d'autre part, s'articulent concrètement.

Sur le premier point, **Aurélié Duffey (Grenoble-Alpes Métropole)** indique que c'est une préoccupation déjà ancienne des techniciens de la métropole, mais qui n'a pas abouti, la cotation ayant seulement été expérimentée sans avoir jamais été effective. Un barème a été établi mais l'outil n'a pas été mis en place. La location active peut ensuite être utilisée de différentes manières : elle peut être un outil pour attirer d'autres ménages, mais dans les faits, c'est strictement le même profil qui est concerné que dans les attributions classiques. Dans les QPV par exemple, des ménages très précaires répondent aux offres. Il faudra donc se poser la



question de ces pratiques au regard de l'objectif de rééquilibrage territorial. Ensuite, concernant l'articulation des objectifs, la convention intercommunale d'attribution prévoit une instance locale d'animation qui définit ses propres orientations. Cette instance locale de la gestion des attributions est sous animation de la commune, qui reste dominante dans le système. En effet, chaque commune dédie des moyens pour s'impliquer dans ce dispositif. « On fait le pari, sur le territoire de la métropole, comme pour le service d'accueil d'ailleurs, du libre choix des communes : elles doivent expérimenter par elles-mêmes pour se rendre compte et mesurer ce que cela signifie ». Enfin, au sujet de l'articulation entre les ménages prioritaires locaux et les publics-cibles définis au niveau national, il a été décidé que l'objectif politique resterait les ménages définis par la métropole, et ceci à horizon de six ans. Les organismes Hlm s'engageront, dans un premier temps, sur les objectifs légaux en termes de ressources, avant d'élargir la cible aux ménages GAM, qui comptent par exemple les sortants de structure d'hébergement.

Michel Brun (Pluralis) confirme le constat d'**Aurélié Duffey** sur la location active : « Oui, la location active loge les mêmes gens et tout l'enjeu aujourd'hui est de démontrer que la location active n'exclut pas tel ou tel public. La location active, c'est juste à un moment donné, aller un peu plus vite dans le circuit d'attribution et permettre au demandeur de se positionner, car malgré le nombre important de réservataires, on n'a pas toujours le client à mettre en face du logement ».

Claire Mulonnière (SDH) attire, en outre, l'attention sur le décalage entre les concepts manipulés, les instruments développés et les pratiques quotidiennes des agents qui font le rapprochement offre/demande. Il y a un enjeu important d'acculturation des équipes.

Marine Bourgeois pointe l'importance du cadre légal pour légitimer l'intervention de l'EPCI dans le champ de l'habitat et des attributions.

Gilles Pinson ajoute que ce gain de légitimité et la montée en puissance de l'intercommunalité ne sont pas irréversibles, loin s'en faut. Ce qui l'amène à poser la question suivante : « Avec l'entrée d'Éric Piolle dans l'affaire et le désalignement politique entre la Métro et la ville-centre, qu'est-ce que cela produit ? ».

Aurélié Duffey (Grenoble-Alpes Métropole) répond en disant que Grenoble ne connaît pas de désalignement. Elle fonctionne sur la base d'une majorité métropolitaine, dont fait partie le groupe

d'Éric Piolle. Pour autant, des conflits persistent, notamment sur la question de l'accueil des ménages les plus défavorisés, question sur laquelle le maire de Grenoble s'est fortement engagé. A noter qu'il n'existe plus de service habitat au niveau de la ville-centre : il y a une convention de gestion des personnels si bien que certains agents disposent de la double casquette, ville et Métro.

Michel Brun (Pluralis) poursuit en disant que le cas de Grenoble illustre plus largement la situation de territoires où l'EPCI a tellement grossi que la ville-centre s'en est trouvé affaiblie. De plus en plus souvent, c'est le maire d'une commune de la périphérie qui devient président de l'intercommunalité.

5.4 COMMUNAUTE URBAINE DE DUNKERQUE

Par **Elodie Cappelle**, directrice adjointe de l'Habitat et de l'Aménagement au sein de la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD).

Le contexte local

La Communauté Urbaine de Dunkerque est l'intercommunalité située le plus au nord de la France. Elle compte aujourd'hui 200 000 habitants, dont un peu plus de 90 000 au sein de la ville-centre. Pour ce qui est de l'intégration intercommunale, on en est à notre troisième PLH et on est délégataire des aides à la pierre depuis 2005. Chaque année, on agréé en moyenne 300 logements et on octroie environ 1,5 M€ d'aides propres uniquement sur le logement social (hors opérations d'aménagement, PNRU, etc.). Les communes sont toujours présentes sur le champ de la demande, et notamment dans la relation avec le demandeur, puisque chacune des dix-huit communes de l'agglomération est guichet d'enregistrement de la demande de logement social, bien avant que le plan partenarial ne les y incite. Près d'une demande sur deux est enregistrée en commune. Certaines d'entre elles ont une coopération très structurée avec les bailleurs sociaux sur la préparation des CAL, l'étude des dossiers avant les attributions, etc. Une première tentative de CIL a échoué il y a quinze ans : il n'y avait pas d'obligations, les organismes Hlm n'étaient pas très volontaires, les données n'étaient pas toujours disponibles, etc. Globalement, malgré une implication forte dans le champ de l'habitat, l'EPCI est resté longtemps en retrait sur la gestion des attributions. « On ne s'est pas lancé quand cela a été possible, mais quand on y a été « contraint ». « On », c'est vraiment tout le



monde : bailleurs, comme interco, comme communes » explique Elodie Cappelle. Sur le territoire, on compte un peu moins de 30 000 logements sociaux, qui représentent 34,3% des résidences principales. Le parc Hlm est fortement concentré sur le centre d'agglomération : 77% des logements sociaux se situent sur trois communes de la CUD ; 31% des logements sociaux sont situés dans les QPV de trois communes principalement. L'une d'elles compte près de 65% de logements sociaux du fait de son passé industriel. Aujourd'hui, 11% des logements sociaux sont « très sociaux » (PLAI et conventionnements plus anciens). Le loyer moyen, tout conventionnement confondu, est de 5,3 euros/ m² et de 5,2 euros/ m² pour les logements en QPV. Ce sont des loyers plutôt modestes au regard de la moyenne nationale. Sur le territoire, il existe un important enjeu de rééquilibrage du parc Hlm, avec des communes sur l'est de l'agglomération qui sont aujourd'hui soumises à des pénalités SRU. Le marché du logement y est un peu atypique, car il compte de nombreuses résidences secondaires, avec des promoteurs belges qui construisent massivement sur la côte. L'offre reste très éloignée de la demande : plus de 55% des logements sont des T4 et plus ; un quart du parc est constitué de logements individuels, ce qui est très inférieur à la moyenne du Nord-Pas-de-Calais. Les programmes les plus récents permettent néanmoins de corriger ce déséquilibre typologique. Au niveau des attributions, plus de 40% des demandes portent sur des T1-T2. Or, les attributions pour ces typologies ne représentent que 24% de l'ensemble, soit une attribution pour 3,85 demandes. Environ 7 000 demandes sont actives. 3 000 attributions sont réalisées chaque année. La demande de mutation est très élevée (49% des demandes). Le délai d'attente moyen est de seize mois et le délai de satisfaction moyen est d'un peu moins de dix mois, ce qui correspond à la moyenne départementale, sachant qu'une attribution sur deux se fait dans un délai de six mois. En revanche, la vacance est très faible (1,2%), peut-être parce que le parc privé sur la CUD est peu développé. On constate également une insatisfaction structurelle de certaines catégories de demandeurs : les personnes en situation de handicap, les seniors, etc. Le taux de rotation est proche de celui de la moyenne nationale et les différents intervenants comptent de nombreux refus, y compris de la part des demandeurs les plus précaires. Sur le plan économique et financier, les locataires Hlm de l'agglomération sont légèrement moins fragiles que dans le reste du département. Les demandeurs dans les plafonds de ressources PLAI représentent 68% des demandes et 72% des attributions, avec une tendance à la précarisation. Le premier quartile de la demande correspond au seuil de 615 euros mensuels.

Les enjeux pour le territoire

Le principal enjeu pour la CUD est d'atténuer le clivage QPV/hors QV, bien plus marqué sur notre territoire que sur d'autres agglomérations, et de rééquilibrer le peuplement. Il s'agit de favoriser la mixité sociale (ou le « frottement social »), d'améliorer l'attractivité résidentielle des quartiers prioritaires, sans renier pour autant l'existence de « quartiers populaires » (concept auxquels tiennent les élus locaux). On s'est servi des réformes pour monter ensemble en compétence. La CIL a été installée rapidement. Nous nous sommes appuyés sur notre agence d'urbanisme pour réaliser un état des lieux de la demande, des attributions et de l'occupation sociale. La vision communautaire sur ces enjeux est nouvelle. Après l'état des lieux, un certain nombre de thématiques prioritaires ont été identifiées, donnant lieu à des ateliers dédiés pour rédiger les documents-cadres attendus. Des orientations pour les attributions ont alors été définies. La convention d'équilibre territorial a été votée en novembre 2016. La loi Egalité et Citoyenneté a supprimé cette convention, mais nous a incités à rédiger un document unique fixant le cap. Ces documents ont été rédigés au cours de l'année 2017 et ont été votés en conseil communautaire en mars 2018. On est actuellement en attente de l'agrément du Préfet. Notre approche de la réforme est à la fois volontariste et pragmatique. Nous n'avons pas fixé pour le moment d'objectifs plus ambitieux que ceux indiqués par le législateur. Les données manquent également pour assurer un suivi précis. On est d'abord parti sur l'objectif de 25% hors QPV pour le premier quartile, en se disant que ce taux pourrait éventuellement être modulé à la hausse par la suite. Lors de nos groupes de travail, la définition de ménages prioritaires locaux, à l'échelle de l'agglomération, a également été discutée. Deux catégories sont ressorties : les ménages en situation de handicap ou en perte d'autonomie liée au vieillissement, ainsi que les ménages nécessitant un rapprochement avec l'emploi ou entrant dans l'emploi. En parallèle, le plan partenarial de gestion de la demande a été voté et une expérimentation de la cotation a été lancée sur la ville-centre en février 2018. L'instance qui anime le plan partenarial existe depuis une quinzaine d'années. La réforme a permis d'y ajouter des guichets « bailleurs », et donc de renforcer l'harmonisation des informations transmises aux demandeurs. Concernant la convention intercommunale d'attribution, la commission de coordination a été installée. La principale difficulté rencontrée renvoie à la fiabilité des données, car les tableaux de bord ne sont pas encore disponibles. Le rythme soutenu des réformes est une autre difficulté. On a dû marquer une pause forcée dans nos travaux afin de digérer



les nouvelles évolutions. La CIL est copilotée par l'Etat dans les textes, mais dans les faits, sur le territoire de la CUD, il reste très timide car l'ensemble de la mise en œuvre des chantiers repose sur l'intercommunalité. Les services de l'Etat ont également hésité dans les interprétations des différents textes, obligeant l'EPCI à faire du « rétro-pédalage » sur certaines propositions. Du côté des communes, les maires ne s'opposent pas au principe de solidarité intercommunale, mais craignent pour certains d'entre-eux, notamment les petites communes, de perdre leur « maîtrise » du peuplement. Enfin, comme dans de nombreux territoires, les moyens humains et financiers pour réaliser des études, etc. manquent. Il a fallu deux ans pour que la CUD se dote d'un chef de projet équilibre territorial. La réforme suppose également que l'EPCI soit à l'initiative de nombreux chantiers, car les communes, souvent par manque de moyens, sont peu volontaristes pour avancer spontanément sur ces sujets (hormis la cotation). Cela dit, les évolutions législatives ont permis d'objectiver la demande, de légitimer les actions de l'intercommunalité, de tester la cotation sur la ville-centre, de développer le partenariat local qui sera primordial dans le cadre des relogements NPNRU à venir et de revoir la politique de garantie d'emprunts. Parmi les effets déjà identifiés, on note le repositionnement de l'intercommunalité comme chef de file sur le sujet des attributions : elle joue un rôle de « pédagogue », de transmission des connaissances et de mise en réseau des acteurs. L'EPCI a également acquis de plus grandes responsabilités dans le domaine, ce qui peut s'avérer délicat au quotidien étant donné qu'il n'est pas propriétaire du parc social. Une autre difficulté tient aux objectifs pas toujours concordants des différents acteurs impliqués. En un an, on est parvenu à passer de 18 à 22% d'attributions à des ménages du premier quartile hors QPV. Mais on constate aussi que ces ménages sont toujours beaucoup plus nombreux dans la ville-centre, même hors QPV. On voit aussi que les services de gestion locative des bailleurs sociaux se sont bien appropriés la notion de « premier quartile » : leur part d'attribution aux ménages les plus modestes a augmenté, mais encore plus en quartier prioritaire : en 2016, ils représentaient une attribution sur quatre ; en 2017, ils représentent une attribution sur trois. Les pistes d'approfondissement identifiées concernent avant tout les outils de suivi en place : ceux-ci doivent être fiabilisés et stabilisés.

Discussion

Jean-François Devillers (Habitat du Nord) confirme les constats posés par **Elodie Cappelle (Communauté Urbaine de Dunkerque)** : le parte-

nat local a été renforcé. « On a cheminé ensemble, on est dans l'action et on a un échange vraiment partenarial ». Deux chantiers importants doivent être menés : celui des refus (« Nous, on a près de 40% de refus exprimés sur l'ensemble des propositions qui sont faites ! ») et celui de la fiabilisation des données (« Nous, bailleurs, on a beaucoup de rigueur à remettre sur ce sujet-là »).

Damien Kacza (CGET) indique, en complément, que l'augmentation des ménages du premier quartile hors QPV à Dunkerque est à peu près identique à celle qui est enregistrée au niveau national. On enregistre aussi la même hausse en QPV. D'où l'interrogation portée ici : que fait-on dans les QPV ?

Marie-Laure Vuittenez (Métropole Habitat Saint-Etienne) s'interroge également sur la capacité des collectivités locales à enrayer la paupérisation des QPV, étant donné la baisse des ressources disponibles tant du côté des collectivités que des organismes Hlm. « On sait qu'il y a des problèmes d'attractivité du parc en QPV, ainsi que de la vacance. Il est donc important de travailler avec l'Etat et les métropoles sur les enjeux financiers qui sous-tendent ces réformes ».

La journée d'étude touche à sa fin. Avant de passer à la conclusion, **Dominique Belargent (USH)** exprime sa satisfaction à l'égard des différentes sessions qui ont rempli leurs objectifs : à la fois présenter la recherche aux praticiens pour qu'ils se l'approprient, et évoquer les dispositifs mis en place, les opportunités et les difficultés rencontrés dans ce contexte de vastes réformes. Pour **Dominique Belargent**, les territoires sont dans « une démarche très pragmatique, qui se construit en marchant, avec des objectifs qui ne sont pas nécessairement très ambitieux de l'extérieur mais qui, quand on connaît les territoires, correspondent à de véritables mouvements. Vous avez aussi la sagesse d'un pilotage par objectifs, en travaillant sur les écarts précisément et en essayant de les analyser. Et puis, j'ai été frappé par le resserrement des liens partenariaux entre bailleurs sociaux et intercommunalités : on a entendu parler à plusieurs reprises de « co-construction », de « démarche partagée » ... Ce sont des choses intéressantes. Plusieurs questions ont émergé, qui sont au centre de la recherche. Dernière chose : il faut que l'on soit attentif à l'évolution du périmètre de notre recherche, et réfléchir à remplacer les deux intercommunalités qui n'ont pas souhaité s'engager. Lors du prochain séminaire, les agences d'urbanisme et Action logement seront également invités à participer ».



6/ Conclusion de la journée d'étude

Par **Valérie Sala Pala**, professeure de science politique à l'Université Jean Monnet et chercheuse associée au laboratoire Triangle.

L'équipe de recherche partage l'impression de **Dominique Belargent**. La journée a été fructueuse et a apporté un certain nombre de pistes de réflexions à approfondir. Les exposés sur les différentes situations locales révèlent que les choses sont en train de bouger. Cela dit, deux sites invités n'étaient pas présents aujourd'hui et on peut faire l'hypothèse que ce sont des sites sur lesquels les évolutions sont moins fortes. Ensuite, nous avons vu que les choses bougeaient dans les rapports entre acteurs et dans leur capacité à partager un certain nombre d'enjeux autour des questions d'attribution et de peuplement, mais il reste à voir ce qui bouge au niveau des décisions d'attribution

dans les commissions d'attribution de logement. C'est un élément sur lequel l'équipe de recherche va continuer de réfléchir. En termes de suite, les enquêtes de terrain vont bientôt débiter. Vous allez être contactés dans ce cadre : Gilles Pinson sur Bordeaux, Yoan Miot sur Dunkerque, Marine Bourgeois sur Meaux et Grenoble, moi sur Saint-Etienne. Il faudra ensuite réfléchir à un ou deux terrains supplémentaires. Prochain rendez-vous dans un an pour une présentation des résultats intermédiaires.

Claire Delpech (AdCF) suggère un territoire « intermédiaire » et littoral, où d'autres questions se posent.

Merci à toutes et à tous.





ANNEXE 1

PARTICIPANTS AU SEMINAIRE

Elodie Capelle	Communauté urbaine de Dunkerque
Hélène Trouvé-Robin	Bordeaux Métropole
Aurélie Duffey	Grenoble-Alpes Métropole
Annick Delorme	Saint-Etienne Métropole
Patrice Raineri	Saint-Etienne Métropole
Eva Simon	Ministère de la Cohésion des territoires
Carole Toque	Ministère de la transition écologique
François Ménard	PUCA
Dominique Belargent	Union sociale pour l'habitat
Juliette Furet	Union sociale pour l'habitat
Isabelle Laudier	Institut CDC pour la recherche
Damien Kacza	CGET
Valérie Sala Pala	Equipe de recherche
Rémi Dormois	Equipe de recherche
Marine Bourgeois	Equipe de recherche
Gilles Pinson	Equipe de recherche
Yoan Miot	Equipe de recherche
Marie Mondain	Doctorante Paris 1
Elisabeth Gras	Union sociale pour l'habitat
Violette Giaquinto	Union sociale pour l'habitat
Victor Rainaldi	Victor Rainaldi
Morgane Petit	IREV
Mathilde Leborgne	IREV
Isabelle Kamil	CGET
Béatrice Robert de Massy	Défenseur des Droits
Marie Sala	CGET
Claire Delpech	AdCF
François Salzgeber (pm seulement)	FNAR
Didier Taverne	Agence d'urbanisme de Mulhouse
Arnaud Carré	DDT Loire
Marie-Laure Vuittenez	Saint-Etienne Métropole Habitat
Laura Teyssedre	AMOS 42
Éric Scottis	SAIEM de Meaux
Claire Mulonnière	SDH Grenoble
Bénédicte Servant-Bordas	Actis Grenoble
Gael Langlois	ABSISE (Association des bailleurs sociaux de l'Isère)
Fabien Cisilotto	Erilia Toulon
Bruno Regazzoni	OPH du Var
Raphaele Buono	OPH du Var
Isabelle Richard	Agence d'urbanisme de Dunkerque
Jean-Luc Vandestienne	URH Hauts de France
Jean-François Devillers	Habitat du Nord
Francis Stephan	Domofrance
Sébastien Thonnard	Domofrance
Michel Brun	Pluralis

Le logement social a son adresse :
www.union-habitat.org



Retrouvez toutes les productions du
Mouvement Hlm sur le Centre de ressources :
<https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources>