

Résumé de la thèse

Lorsque le logement social fait la une des journaux, c'est souvent parce que certains bailleurs sont accusés de gaspillage d'argent public, de corruption, ou encore de facturer des loyers trop élevés. Ce n'est qu'à l'occasion de scandales que l'argent est au cœur des débats. En dehors de ces épisodes, l'argent des HLM ou de leur équivalent italien, les *case popolare*, les logements populaires, ne fait guère l'objet d'attention. Et pourtant, ce secteur est un objet macroéconomique majeur en France comme en Italie, au sein duquel circulent d'imposantes masses d'argent sous forme de loyers payés, d'emprunts souscrits, de subventions accordées, etc. La thèse s'intéresse à cet argent ordinaire des organisations - au-delà des scandales - cet argent invisibilisé et pourtant si structurant, et se propose ainsi de prendre au sérieux l'enjeu de la circulation de l'argent dans le secteur du logement social.

Pour ce faire, la thèse s'appuie sur une enquête au sein de deux organismes de logement social, l'un italien, l'autre français. Ces deux études de cas permettent de remonter le fil des transformations des circuits de financement du logement social et par là, celui des conceptions du social qui traversent les politiques publiques du logement en France et en Italie.

Question de recherche

La thèse cherche à mettre à l'épreuve une idée : celle de raconter l'évolution des politiques publiques du logement social et plus généralement les transformations de l'État-providence par le bas, en étudiant deux organismes et leurs enjeux de financement. Ce travail fait le pari de mettre au cœur de l'enquête moins les acteurs que les flux d'argent et les dispositifs qui en permettent la circulation.

Afin de construire la notion de circuit de financement, je me suis inspirée des réflexions de Viviana Zelizer (2005; 2011) sur l'argent. L'argent n'est pas neutre d'après cette autrice, c'est un « argent social » que les acteurs « marquent » (« earmark » selon ses termes) lorsqu'ils le manipulent. L'argent établit des distinctions sociales, il ne circule pas n'importe où et entre n'importe qui. Au sein des circuits, les acteurs partagent des représentations et des valeurs qui influencent le sens qui est donné à l'argent, sa distribution et son usage. Dans cette optique, l'argent matérialise les relations sociales entre les acteurs du circuit, il s'agit souvent de

relations contraignantes qui reflètent des rapports de domination. Zelizer applique cette notion aux relations interpersonnelles. Dans mon travail je propose d'étendre cette notion aux organisations et institutions telles que les organismes de logements sociaux.

Ces derniers ont besoin de financement, qu'ils soient publics ou non. Ils s'appliquent donc à attirer des flux et pour cela ils effectuent un travail constant de justification. Un bailleur social doit se présenter comme correspondant aux représentations attendues par les acteurs du circuit, il doit les convaincre qu'il sera capable d'utiliser l'argent comme attendu. La thèse rend compte du travail de marquage de l'argent effectué par les organismes afin de se maintenir dans un circuit de financement, ce qui va leur permettre de survivre. L'enjeu est donc de taille.

Le circuit de financement, tel que théorisé dans ce travail, est pensé comme un assemblage de différentes pièces, à l'image des « assemblages monétaires et financiers » de Théret et Lemoine lorsqu'ils retracent l'histoire du dispositif de la dette de l'État français (Lemoine et Théret 2017, 5). Ces pièces peuvent être critiquées, fragilisées et peuvent même disparaître, tandis que de nouvelles pièces qui peuvent émerger, se renforcer et s'imposer. Cette thèse s'intéresse de près à la diminution voire disparition de certaines subventions d'État, possibilités d'emprunts ou recettes locatives, tandis que d'autres flux apparaissent que les bailleurs tentent alors de capter. Les circuits de financement sont ainsi mis en crise et (re)mis en ordre. Les causes de ces mises en crise sont des plus hétérogènes et les processus de remise en ordre s'étalent sur le long terme. Les circuits de financement deviennent ainsi des traceurs du changement, ils racontent les évolutions des deux bailleurs, et plus généralement des politiques publiques.

La deuxième conceptualisation proposée dans ce travail est celle des conceptions du social. Étant donné qu'une partie des financements dont bénéficient les organismes provient de l'État, nous constatons au cours de cette thèse que le travail de marquage et de démarquage des flux effectué par les bailleurs participe aux transformations de l'État social. En effet lorsque l'organisme se justifie afin d'obtenir des financements, il se définit, il décrit sa raison d'être, il délimite ses missions et son champ d'activités. Autrement dit, l'organisme problématise le social. Afin d'obtenir des financements et autres avantages juridico-économiques, les organismes doivent s'inscrire dans la conception du social en vigueur, c'est-à-dire dans la conception de ce qu'il est bon et légitime qu'un bailleur HLM fasse et qui lui donne le droit d'être financé et de survivre. Ce faisant l'organisme participe à renforcer ces conceptions du social. À la fois produites dans d'autres sphères et actualisées par les organismes, les conceptions du social dans lesquelles s'inscrivent Bonlogi et Casepo évoluent au cours du temps.

Enquête, méthode et terrain

La thèse s'appuie sur un dispositif de recherche qui met au cœur de l'enquête deux bailleurs sociaux. Actuellement gestionnaires d'un parc d'environ 30 000 logements chacun, l'organisme français « Bonlogi »¹ étend ses activités sur un périmètre régional, autour de deux pôles urbains, d'environ 1,5 million et 350 000 habitants, tandis que « Casepo » est le seul bailleur de logements populaires au sein d'une province composée d'une grande agglomération de 900 000 habitants et de sa périphérie. Bonlogi est une SA d'HLM, Casepo un *ente pubblico economico*, plus proche du statut français d'OPH. Malgré un statut juridique différent, leur histoire présente des similitudes. Les deux organismes se sont développés dans des centres industriels ou portuaires importants, et ont historiquement logé des populations ouvrières immigrées et pauvres. Ils ont tous deux dû surpasser de nombreuses difficultés et crises. Ils ont traversé des scandales juridiques majeurs et des problèmes financiers qui les ont forcés à accepter des mises sous tutelle par les pouvoirs publics, en 1987 pour Bonlogi et en 1992 pour Casepo. Après une phase de production immobilière importante, ils ont été les acteurs de nombreux programmes de rénovation urbaine au cours des années 1990 et 2000. Ils ont connu à partir du XXI^{ème} siècle une nouvelle expansion corrélée à des formes de privatisations. Leur parcours divergent de façon majeure à partir de 2011, lorsque les politiques d'austérité menées en Italie ont largement fragilisé le secteur de l'immobilier populaire.

Afin de retracer les circuits de financement et les conceptions du social de deux organismes de logements sociaux tels que Bonlogi et de Casepo, la thèse a nécessité des matériaux spécifiques.

Premièrement, et fait rare dans une recherche en sociologie, ce travail s'appuie sur les données comptables des organismes. J'ai analysé environ 25 années de documentation comptable pour chaque bailleur. Ce type d'archive a nécessité un important travail de traduction afin de les rendre exploitables. Les données comptables se sont révélées essentielles pour retracer les circuits, elles ont permis de découvrir des éléments qui avaient été tus lors des entretiens ou des observations participantes. Elles reflètent également les visions et façons de penser des acteurs.

Deuxièmement, cette analyse financière des organismes s'est combinée avec une analyse des discours produits par les organismes dans leurs rapports de gestion. Les rapports d'activité et de gestion sont des documents assez normés qui relèvent de la communication officielle des

¹ Les noms des deux organismes ont été anonymisés dans la thèse à leur demande.

organisations. Dans ces rapports le bailleur se présente au monde extérieur. Ils permettent donc de saisir la justification qui est donnée aux flux d'argent.

Ces deux types d'archives sont complétées deux stages de 4 mois au sein de chaque organisme, une série d'entretien avec des employés du secteur (n=73), l'analyse de documents législatifs ou produits par les acteurs du secteur. Au total, avec les rapports de Bonlogi et Casepo, j'ai consulté plus de 200 documents.

Enfin, il s'agit d'une enquête par comparaison internationale entre deux contextes rarement confrontés, car considérer comme trop contrastés. Le stock de logements populaire aujourd'hui en Italie est bien plus faible qu'en France. Et pourtant la mise en perspective diachronique des matériaux des deux études cas a permis de constater des trajectoires historiques assez proches des deux bailleurs, des temporalités de mise en crise similaires et surtout un travail de problématisation du social dans les deux organismes étonnement semblables, ce qui a été un élément-clef dans l'élaboration de la typologie des « conceptions du social » proposé. Sans comparaison, cet apport théorique n'aurait vu le jour.

Résultats et apports

Le pari de remonter le temps en suivant le fil des dispositifs de circulation de l'argent a permis de produire différents types de résultats, je souhaite ici souligner trois apports.

Premier type de résultat, l'enquête auprès des deux organismes a permis d'identifier quatre conceptions du social : le social inséré dans l'après-guerre, le social dissocié à partir des années 1980 et 1990, puis le social autofinancé dans les années 2000 et enfin une conception du social valorisable qui prend forme particulièrement dans le cas italien au cours de la décennie 2010. Ces conceptions sont soutenues par des circuits de financement et se renouvellent à chaque mise en crise et remise en ordre des circuits, la thèse suit la dynamique de ces phases et ses ruptures. Le passage de la conception insérée à celle dissociée, par exemple, peut de résumer comme suit.

L'enquête montre que dans l'après-guerre les deux organismes mettent en scène des justifications semblables : ils mènent des activités de construction, de résorption et d'aménagement principalement pour participer à la croissance économique de leur pays, voire de la puissance nationale. Ils doivent lutter contre la pénurie de logements et fournir

spécifiquement des logements aux travailleurs immigrés indispensables à la production industrielle. Dans le cas italien plus particulièrement, le logement populaire doit créer des petits propriétaires et participer à la lutte contre le chômage en développant une production immobilière artisanale et consommatrice de main d'œuvre. Tandis qu'en France, le logement social participe à la volonté de l'État d'industrialiser la production immobilière. Ces justifications, ces marquages, correspondent aux activités de l'organisme et aux flux d'argent qu'il reçoit afin de les mener à bien. En France, Bonlogi s'inscrit dans le circuit que j'ai qualifié de circuit des prêts HLM - distribués par la Caisse de dépôt - et dans le circuit que j'appelle de la gestion institutionnelle de l'immigration qui alimente l'organisme avec des subventions du fonds d'action sociale envers les immigrés. En Italie, Casepo s'inscrit dans un circuit des subventions à la construction approvisionnée par des cotisations sociales dites « gescal », et un circuit de la dette octroyée par une banque publique locale. L'analyse des justifications des organismes à cette période met en lumière l'absence de référence au « social » dans les discours des acteurs. À l'époque, les organismes ne définissent jamais leur mission de « sociale ». L'« action sociale », lorsqu'elle est mentionnée, demeure du ressort des services de l'État ou des structures associatives externes. Si le social n'existe pas en tant que tel, c'est parce qu'il est du point de vue des organismes « inséré » dans l'économique, dans le politique, ou dans les autres pans de la réalité. D'où la qualification de cette conception comme une conception du social inséré.

Les conceptions du social sont régulièrement déstabilisées, dès que les circuits de financement sont disloqués et que les activités, flux et étiquetages sont désalignés. Dans ces périodes de crise, les acteurs déploient alors des efforts remarquables pour tenter de s'accrocher à de nouvelles justifications, de retrouver une légitimité et capter de nouveaux flux en s'inscrivant dans un nouveau circuit de financement. Ainsi la conception du social inséré disparaît avec la mise en crise du circuit du prêt HLM dès le milieu années 1970 en France et la mise en crise du circuit de la gescal et de la dette en Italie dans les années 1990. La dégradation des conditions de prêts HLM avec la fin des politiques productivistes pose un problème structurel de trésorerie à Bonlogi. En Italie, la demande soudaine de remboursement de la dette dans les années 1990 déstabilise complètement Casepo. Les deux organismes sont forcés à accepter un plan de redressement respectivement en 1987 et 1992. Ils se cherchent alors de nouvelles raisons d'être et se convertissent à l'activité de réhabilitation urbaine. Ils se présentent désormais comme des acteurs qui luttent contre la pauvreté et qui pour cela, travaillent à la réinsertion de leur patrimoine et de leurs locataires dans le tissu urbain et économique de leur ville. Les deux

bailleurs s'adaptent ainsi aux financements en place à l'époque, ceux de la réhabilitation urbaine. Ils sont complétés en France par une sécurisation des loyers grâce au développement des APL et en Italie par une augmentation des recettes liée à la vente des logements aux locataires. C'est à cette époque que les organismes revendiquent pour la première fois leur « mission sociale », une activité sociale qu'ils présentent comme une sphère à part, fortement séparée du reste de leur activité. C'est pourquoi cette conception est qualifiée de « social dissocié ». Cette mission sociale renvoie dans les deux cas à la gestion des locataires les plus pauvres, tâche pour laquelle les financements de la réhabilitation urbaine ne sont pas suffisants selon les bailleurs. Le social apparaît ainsi - lors de son autonomisation - en négatif, comme une charge dont personne ne veut porter le poids.

Deuxième type de résultat, la notion de conception du social permet également à la thèse de dépasser les grands récits qui dénoncent une privatisation, managérialisation, néo-libéralisation ou financiarisation de l'action publique. La thèse propose de comprendre plus finement, à partir de deux cas particuliers, la nature des transformations encourues par les bailleurs, comment les acteurs y participent et les produisent, mais aussi comment ils les adaptent ou les détournent. Ainsi la phase souvent qualifiée de « néolibérale » correspond dans la thèse à trois conceptions différentes, en signalant les fortes évolutions qui ont lieu ces trois dernières décennies. Le social dissocié, moment d'autonomisation du social, laisse la place au social autofinancé dans les années 2000. Le social devient un coût que l'organisme revendique de prendre en charge grâce à d'autres activités plus rentables qu'il développe. Depuis la moitié des années 2010, une conception du social valorisable commence à voir le jour, dans laquelle l'organisme décrit le social non plus comme une charge mais au contraire comme une activité productrice de valeur, tout en s'efforçant de construire des flux de financement correspondant.

Plus généralement, l'articulation de l'approche par les flux d'argent et par les conceptions du social contribue aux réflexions sur la privatisation ou entrepreneurialisation dans le secteur du logement social, voire de l'action publique. L'enquête offre différentes configurations de privatisation. Les études de cas donnent à voir une privatisation par changement d'actionnaire : Bonlogi originellement filiale de la Sonacotra, une Société d'Économie Mixte contrôlée par le ministère de l'Intérieur, devient une filiale de la banque Caisse d'Épargne. La thèse recense également le cas d'une privatisation par la vente du patrimoine, telle qu'effectuée par Casepo dans les années 1990 et, troisièmement, une privatisation « par le bas » toujours dans le cas de

Casepo qui crée dans les années 2000 des filiales à statut juridique privé tout en restant un organisme public.

En outre, l'outil d'analyse que représente le circuit de financement permet de suivre ces processus de privatisation de façon fine. Par exemple, la vente du patrimoine de Casepo dans les années 1990 est habituellement racontée comme la seule solution pour faire face à l'obligation de rembourser une dette énorme que les anciens administrateurs avaient laissé courir sans contrôle afin de financer leur mauvaise gestion marquée par le gaspillage et la corruption. L'analyse par les flux d'argent montre *a contrario* que la demande soudaine de remboursement de la part de la banque est en fait liée à la privatisation de cette même banque, au cours d'un mouvement national de privatisation du secteur bancaire. Celle-ci est privatisée, s'internationalise, et réclame le remboursement d'une dette dont elle avait jusqu'alors toléré le non-remboursement et qui fonctionnait de fait comme une subvention. La privatisation du patrimoine populaire trouve ainsi ces origines dans la privatisation du secteur bancaire.

Enfin, ce travail amène à interroger le clivage public-privé. En effet, au cours de l'enquête, ces étiquettes n'ont pas permis de saisir les évolutions de Bonlogi ou celles de Casepo. Comment définir par exemple une Société anonyme d'HLM, à statut privé, filiale d'une société d'économie mixte contrôlée par le ministère de l'Intérieur et qui reste fortement ancrée dans le giron de l'État ? Comment définir des organismes qui vivent principalement de l'épargne des ménages, comme c'est le cas en France où le livret A alimente les prêts HLM ? Comment définir dans le cas italien des organismes qui vivent de cotisations sociales payées par les travailleurs ? Les flux d'argent du logement social circulent constamment du privé au public. Les conceptions du social dit inséré, dissocié, autofinancé et valorisable, dans lesquels s'inscrivent les organismes tout en leur donnant chair, permettent de penser diverses formes d'économie mixte, et de dépasser une seule pensée en termes de secteurs suggérant l'existence d'un tiers secteur bien séparé, au côté d'un secteur privé lucratif et d'un secteur public.

Troisième type de résultat, l'approche par les circuits de financement des organismes de logement social nous renseigne sur les dynamiques de production HLM et la construction sociale du peuplement en quartier d'habitat social.

D'une part, cette thèse fait le choix de restituer la logique d'ensemble des organismes étudiés, ce qui constitue un parti pris notable dans un champ académique qui tend souvent à ne s'intéresser qu'à une partie de leurs activités, telles que la gestion locative, la réhabilitation, la

production ou la vente de logement. Le travail de thèse présenté ici appréhende au contraire l'organisme de logement social dans son ensemble en prêtant attention aux combinaisons singulières d'activités selon les périodes historiques. Ces combinaisons d'activités correspondent à des évolutions de la production de logement social, que l'on explique dans cette thèse à partir des organismes et de leurs financements. L'étude de cas de Bonlogi permet de relire le cycle de productivisme immobilier intense des années 1960 et 1970. Le productivisme de l'époque correspond bien entendu à la volonté des politiques nationales, mais du point de vue du bailleur, le choix de construire massivement est également lié au besoin de renouveler constamment les prêts HLM de la part de l'organisme afin d'assurer un fonds de roulement que les loyers ne peuvent assurer. Du côté italien, l'approche par les flux montre que la privatisation du patrimoine de Casepo dans les années 1990 est liée à la fois à la privatisation de la banque locale et l'injonction au remboursement de la dette, et également à la décision d'autoriser les organismes à encaisser directement les plus-values des ventes du patrimoine, revenus auparavant reversés à une caisse publique nationale gérée par le ministère. Ainsi regarder l'organisme dans son ensemble avec tous les flux qui y circulent, met en lumière des causes inédites de certaines dynamiques urbaines dans les quartiers d'habitat social.

D'autre part, l'étude de cas de Bonlogi participe aux réflexions sur la répartition des locataires dans le parc HLM selon des dispositifs de financement qui produisent des discriminations sociales et ethno-raciales. Bonlogi est une SA d'HLM bien particulière, filiale de la Sonacotra, elle a pour principale mission de résorber les bidonvilles et loger des travailleurs immigrés. L'organisme se finance pour partie par des prêts HLM de la CDC. Or ce dispositif de distribution de l'argent fait concorder le coût du financement avec la qualité du logement construit et le type de locataire ciblé. Il s'agit donc un dispositif qui distingue, trie et répartit les populations bénéficiaires. Qui plus est, Bonlogi croise le circuit du prêt HLM avec celui de la gestion institutionnelle de l'immigration, principalement constitué de prêts ou subventions du fonds d'action sociale dédié à l'intégration des immigrés. Ces flux sont fortement marqués et participent à la mise à l'écart sociale et spatiale des immigrés, au travers de la dualisation du parc entre cité transit (ou provisoires) réservées aux immigrés et HLM normaux. L'approche par l'argent met en lumière l'inscription des représentations racistes dans des processus matériels de l'action publique tels que la collecte, la distribution, et l'usage de l'argent, les règles qui l'organisent, les valeurs qui les justifient et les effets même non intentionnels qu'ils produisent auprès des populations discriminées.

L'étude de la crise de Bonlogi à partir de la moitié des années 1970 contribue également aux débats sur la « crise des HLM ». Cette dernière est souvent expliquée par l'arrivée massive d'immigrés dans le patrimoine de logement social, conséquence du renforcement des politiques d'accession à la propriété et de la fin du critère de nationalité française pour l'attribution des HLM. Toutefois Bonlogi, de par sa raison d'être originelle, loge dès les années 1960 un pourcentage relativement élevé d'immigrés (environ 20%). La thèse décrit comment un organisme affronte la mise en crise de ces deux circuits de financement, dont le délitement s'explique par de multiples facteurs (augmentation de la fiscalité et du coût de la dette, blocage des loyers, injonction à l'équilibre économique, coût de rénovation du parc, etc.), des causes parfois externes au secteur du logement (inflation, augmentation du prix de l'énergie, désindustrialisation des sites où le patrimoine est localisé, chômage des locataires). Bonlogi choisit de focaliser son attention sur la trop grande présence d'immigrés dans le parc, accusés de faire fuir les locataires français et d'augmenter ainsi la vacance. Le bailleur lance alors une politique qualifiée d'équilibre sociologique en restreignant les attributions de logements aux demandeurs considérés comme immigrés. Cette politique a eu comme conséquence d'augmenter encore les taux de vacance.

À tort ou à raison, les questions urbaines et d'immigration sont souvent mêlées dans les débats et les politiques du logement social et plus généralement de la production de la ville. Cette thèse souhaite donc y contribuer en montrant l'importance de l'approche par les flux d'argent afin d'établir les dynamiques de catégorisation et discrimination socio-spatiales instituées par l'action publique.

Lemoine, Benjamin, et Bruno Théret. 2017. « Les assemblages de l'Etat de finance. Hiérarchisations des dettes publiques et réversibilité des politiques monétaires et financières en France ». *Sociétés politiques comparées*, n° 41.

Zelizer, Viviana. 2005. *La signification sociale de l'argent*. Paris: Ed. du Seuil.

———. 2011. *Economic lives: how culture shapes the economy*. Princeton: Princeton University Press.

Mots-clefs : Circuit de financement, Organisme HLM, Argent, État social, Comptabilité