# Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires

Thomas Kirszbaum, Edward G. Goetz

▶ **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum, Edward G. Goetz. Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires. [Rapport de recherche] Défenseur des droits. 2021. hal-03427695

**HAL Id: hal-03427695**
**https://hal.science/hal-03427695**

Submitted on 12 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thomas Kirszbaum
Edward G. Goetz

ÉTUDES & RÉSULTATS

# Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires

SEPT. 2021

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDES & RÉSULTATS

# Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis

SEPT. 2021

Cette publication constitue une synthèse de la recherche « Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : les facteurs influençant les (non)décisions locales en France et aux États-Unis », menée de 2017 à 2020 avec le soutien de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, de la Caisse des dépôts et consignations, du Défenseur des droits, du Plan urbanisme construction architecture et de l'Union sociale pour l'habitat, par Thomas Kirszbaum, sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (Paris Saclay), Edward G. Goetz et Yi Wang (Center for Urban and Regional Affairs, University of Minnesota).

*Les opinions mentionnées dans cette publication n'engagent que ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position des organisations ayant soutenu la recherche.*

# Résumé

En France et aux États-Unis, des mesures ont été adoptées pour augmenter la proportion de logements sociaux dans des communes considérées comme déficitaires. En France, elles reposent sur une obligation légale instituée par la loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 et renforcée par l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Aux États-Unis, en l'absence de norme fédérale, certains gouvernements locaux ont pris l'initiative de créer des dispositifs, plus ou moins contraignants, de production de logements sociaux ou abordables.

Cette recherche vise à identifier les facteurs permettant d'expliquer les performances inégales des communes soumises à l'obligation d'atteindre un seuil légal de logements sociaux dans les deux contextes nationaux. Elle repose sur un bilan de la littérature scientifique, une analyse statistique multivariée et des enquêtes qualitatives concernant la mise en œuvre locale de l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) et l'un de ses équivalents états-unien, la loi « Chapter 40B » du Massachusetts.

L'analyse quantitative et qualitative de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU fait nettement ressortir trois variables influençant la dynamique de production d'une offre de logement social dans les communes déficitaires : la composition sociodémographique de ces communes, la stratégie des maires et l'exercice de leurs prérogatives par les préfets. Concernant les États-Unis, la revue de la littérature et l'exemple du Massachusetts montrent la prégnance des enjeux raciaux, mais aussi la relative réussite d'une politique qui restreint les prérogatives des maires.

# Introduction

En France comme aux États-Unis, des mesures ont été adoptées pour augmenter la proportion de logements sociaux dans les communes considérées comme déficitaires. Côté français, il s'agit d'une obligation légale instituée par la loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 et renforcée par l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000. Aux États-Unis, en l'absence de norme fédérale, ce sont certains États (comme celui du Massachusetts) ou des gouvernements locaux qui ont pris l'initiative de créer des dispositifs plus ou moins contraignants de production de logements aidés.

Pour expliquer les performances inégales des communes, les travaux scientifiques américains ont surtout souligné jusqu'à présent l'imbrication de facteurs socio-économiques et ethno-raciaux. Le refus plus ou moins frontal du logement social témoignerait non seulement d'une inefficacité des incitations et sanctions, mais aussi d'une volonté des élus locaux et de leurs électeurs de préserver l'homogénéité sociale et/ou raciale de leur territoire. En France, malgré le renforcement du dispositif de l'article 55 de la loi SRU, notamment par la loi Duflot du 18 janvier 2013, plus de la moitié (53 %) des 1 035 communes déficitaires n'ont pas atteint leurs objectifs au cours de la période 2017-2019[1]. Pour expliquer ces retards persistants, différentes études ont insisté tour à tour sur les stratégies de contournement des maires, le caractère trop peu incitatif des pénalités, l'importance du stock initial de logements sociaux dans les communes concernées ou encore le prix et la disponibilité du foncier.

Cette recherche vise à approfondir la compréhension des mécanismes pouvant conduire à l'exclusion par certains territoires des populations dépendantes du logement social, en introduisant notamment les variables de l'immigration et de la proximité de quartiers populaires stigmatisés parmi un ensemble assez large de facteurs susceptibles d'expliquer les performances inégales des communes. L'hypothèse générale est que le respect de l'obligation légale dépend d'une combinaison de facteurs internes (ou endogènes) et externes (ou exogènes) aux communes devant rattraper leur retard.

Parmi les facteurs internes, sont étudiées les caractéristiques sociales, résidentielles et politiques des communes, mais aussi leur expérience de la diversité ethno-raciale. Parmi les facteurs externes figurent les caractéristiques de l'environnement socio-urbain et institutionnel des communes. Il s'agit notamment de regarder dans quelle mesure la proximité de quartiers de la politique de la ville (QPV) alimente des représentations négatives sur le logement social et la crainte d'une importation des problèmes associés à ces quartiers. Il s'agit aussi d'apprécier le rôle d'impulsion des intercommunalités et la manière dont l'État local exerce ses pouvoirs de sanction. Le contrepoint états-unien de la recherche vise à apprécier le poids respectif des facteurs raciaux, socio-économiques et fiscaux dans les performances inégales des communes soumises à la loi du Massachusetts intitulée « Chapter 40B ».

[1] Sur les 550 communes n'ayant pas rempli leurs objectifs, 240 n'ont atteint ni leurs objectifs quantitatifs (nombre de logements locatifs sociaux à produire), ni leurs objectifs qualitatifs (équilibre entre les logements les plus sociaux, financés en PLAI, et ceux plus proches du marché, les PLS).

# Méthodologie

Outre une revue de la littérature scientifique reposant sur l'exploitation d'un large corpus de travaux issus de disciplines variées (droit, économie, géographie, sociologie et science politique), la recherche combine une approche quantitative consistant en une analyse statistique multivariée et une approche qualitative de type sociologique.

## UNE ANALYSE STATISTIQUE MULTIVARIÉE

À partir d'une analyse multivariée fondée sur les techniques de régression, il s'agit d'établir des corrélations entre des variables « dépendantes » relatives à la production de logements sociaux (LLS) durant chaque période triennale de mise en œuvre de la loi SRU (les obligations de rattrapage des communes sont fixées par tranches de trois ans) et une série de variables « indépendantes » (caractéristiques sociodémographiques, résidentielles et politiques des communes ; environnement urbain et institutionnel des communes) susceptibles d'expliquer la valeur et l'évolution des variables dépendantes. Ces variables ont été observées à l'échelle de chaque commune déficitaire dans une période comprise entre 2002 et 2016 (le bilan triennal le plus récent n'a donc pas été pris en compte). Certains résultats de l'analyse statistique doivent encore être consolidés dans la perspective de publications scientifiques à venir.

## UNE ENQUÊTE SOCIOLOGIQUE AU SEIN DE TROIS INTERCOMMUNALITÉS

Au-delà de l'approche statistique nationale, des enquêtes locales ont cherché à identifier quels étaient, du point de vue des acteurs locaux, les facteurs les plus significatifs – endogènes ou exogènes – associés à l'atteinte ou non des objectifs de la loi SRU.

Ces enquêtes ont permis de tester localement la robustesse de certaines corrélations mises en évidence à l'échelon national, mais également d'introduire de nouvelles variables non prises en compte dans l'analyse quantitative (problématique du foncier, outils d'urbanisme, mobilisations de riverains, stratégies des élus locaux, processus d'attribution des logements sociaux…).

L'enquête a été conduite sur le territoire de trois intercommunalités : Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud-Pôle Atlantique, Conseil de territoire du Pays d'Aix, Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine, situées respectivement en région Nouvelle Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) et Île-de-France.

Outre une analyse documentaire (diagnostics, études, documents d'orientation des politiques urbaines et du logement…), des entretiens ont été conduits de septembre 2018 à avril 2019 avec une centaine d'acteurs des trois territoires : élus locaux, techniciens des collectivités locales, agents de l'État et des établissements publics fonciers, acteurs HLM et associations de riverains.

## LE VOLET ÉTATS-UNIEN DE LA RECHERCHE

L'analyse de la mise en œuvre du dispositif « Chapter 40B » de l'État du Massachusetts combine aussi une approche statistique, fondée sur des hypothèses qui croisent pour partie celles qui sous-tendent l'analyse statistique de la loi SRU, et des entretiens effectués en mai 2019 avec une quinzaine d'acteurs locaux (essentiellement des maires) d'un panel de six villes de l'État du Massachusetts.

# Résultats

L'analyse statistique rend compte du succès quantitatif de la loi SRU. Rapportée à la population des communes soumises à l'article 55, la production de logements sociaux s'est constamment accrue entre 2002 et 2016. Le ratio entre le nombre de communes atteignant leurs objectifs et celles qui affichent les moins bonnes performances s'est fortement amélioré. Le nombre de communes atteignant leurs objectifs a également augmenté, même si leur proportion a fléchi dans les deux dernières périodes étudiées. Ce fléchissement peut s'expliquer tout à la fois par l'entrée d'un grand nombre de communes nouvelles dans le dispositif et, à partir de 2013, par l'entrée en vigueur de la loi Duflot qui a porté le seuil légal de logements sociaux de 20 à 25 % pour une grande majorité de communes, tout en imposant des contraintes nouvelles concernant la typologie des financements du logement social.

À cet égard, l'absence de données permettant de décomposer la production de logements sociaux selon le type de financement (PLAI[2], PLUS, PLS), que les bilans triennaux du ministère du Logement n'intégraient pas avant 2016, atténue l'ampleur du « succès quantitatif » de la loi SRU. La hausse globale de la production sociale observée depuis le début des années 2000 peut en effet masquer des stratégies d'évitement des logements (notamment les PLAI) spécifiquement destinés aux ménages pauvres ou modestes.

## 1. LES FACTEURS ENDOGÈNES INFLUENÇANT LA DÉCISION DE PRODUIRE (OU PAS) DES LOGEMENTS SOCIAUX

### LA DYNAMIQUE D'URBANISATION DES COMMUNES « SRU »

L'analyse statistique nationale comme l'enquête menée dans trois territoires intercommunaux montrent que **les communes les plus peuplées affichent souvent de meilleures performances au regard de la loi SRU**. Mais la corrélation est loin d'être absolue entre la taille de la population municipale et le respect des objectifs triennaux apprécié sur la longue durée.

En revanche, une corrélation systématique entre l'atteinte des objectifs triennaux et l'importance du parc social des communes est mise en évidence : **les communes les moins éloignées du seuil légal sont les plus enclines à respecter leurs objectifs triennaux**. Les enquêtes locales confirment l'existence de cette corrélation, mais aussi le poids des héritages historiques : les communes dont le stock initial de logements sociaux était le plus élevé au moment de l'entrée en application de l'article 55 de la loi SRU affichent généralement les meilleures performances. Inversement, nombre de petites communes périurbaines ayant connu une forte croissance fondée sur l'habitat pavillonnaire, très consommateur de foncier, ont accumulé un retard devenu difficile à combler à partir des années 2000.

Dans les communes les plus retardataires, les élus locaux invoquent souvent les caractéristiques physiques, immobilières ou foncières de leur territoire. Mais ces facteurs internes aux communes fournissent une explication seulement partielle aux faibles

[2] Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires disposant de ressources très modestes. Les logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré). Les logements PLS sont financés par le Prêt Locatif Social et attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le parc privé.

performances qu'elles enregistrent : des communes confrontées aux mêmes types de contraintes respectent de manière inégale les obligations découlant de l'article 55. Ainsi, dans le Bassin d'Arcachon Sud et le Pays d'Aix où le prix des transactions foncières peut atteindre des sommets, et où une partie significative de l'espace est inconstructible du fait des normes de protection de l'environnement et de prévention des risques naturels, des communes soumises à des contraintes équivalentes affichent des performances très inégales. Mobiliser du foncier tout en luttant contre l'artificialisation des sols suppose de déployer une gamme d'outils opérationnels (veille sur les déclarations d'intention d'aliéner, constitution de réserves foncières, conventions avec les établissements publics fonciers, exercice du droit de préemption urbain, inscription d'emplacements réservés ou de secteurs de mixité sociale dans les PLU, opérations d'acquisition-amélioration de l'habitat privé…). Or, la sous-utilisation de ces outils est manifeste dans les communes retardataires. La volonté politique semble donc faire la différence.

## LA DYNAMIQUE SOCIO-POLITIQUE DES COMMUNES « SRU »

**Les contraintes objectives (disponibilité et prix du foncier, espaces naturels à préserver des communes) ne suffisent pas à expliquer les faibles performances d'une partie des communes soumises à la loi SRU**. Des résultats médiocres reflètent d'abord une volonté politique déficiente s'agissant de définir une stratégie de diversification de l'habitat et les moyens opérationnels pour y parvenir. Le projet politique des maires peut viser au contraire à préserver les équilibres sociaux existants.

Pour expliquer les résistances locales à la loi SRU, des observateurs ont évoqué un « *refus de la mixité sociale (…) significatif d'une forme d'apartheid rampant* » [Subra 2006] ou encore une logique de « *clubbisation* » fondée sur des politiques « *exclusivistes* » et « *ségrégationnistes* », au sens où « *elles excluent volontairement certaines catégories de la population* » [Charmes 2011]. Mais on peut se demander si le refus du logement social correspond d'abord au refus de la diversité socio-économique et/ou au refus de la mixité des origines ethniques ou raciales. L'analyse statistique multivariée ne confirme pas l'existence d'un « exclusivisme de classe ». *Toutes choses égales par ailleurs*, le fait de remplir ou non les objectifs triennaux de la loi SRU n'est jamais associé au taux de ménages en situation de pauvreté au sein de ces communes[3]. Au fil des bilans triennaux, le taux de logements sociaux pour 1 000 habitants apparaît même négativement corrélé au taux de pauvreté : plus la proportion de ménages en situation de pauvreté est élevée au sein des communes « SRU » et moins celles-ci produisent de logements sociaux.

On pouvait s'attendre à ce que les deux formes d'exclusion – sociale et ethno-raciale – jouent dans le même sens, mais cela n'est pas vérifié par l'analyse statistique : alors que ce sont les communes abritant le moins de ménages pauvres qui remplissent le mieux leurs obligations vis-à-vis de la loi SRU, ce sont les communes les moins diverses au plan ethno-racial qui produisent le moins de logements sociaux – la diversité étant mesurée par une variable d'approximation, celle de l'importance de l'immigration en général, et de l'immigration africaine et maghrébine en particulier dans la population totale de la commune[4]. Le pourcentage d'immigrés (en particulier d'origine africaine) est positivement corrélé aux variables dépendantes (atteinte ou non des objectifs triennaux ; appartenance ou non au groupe des communes les moins performantes), même si cette corrélation n'est pas statistiquement significative dans la plupart des périodes étudiées. L'hypothèse d'une « exclusion ethno-raciale » semble davantage accréditée par l'observation d'une corrélation forte entre l'immigration et le nombre de logements sociaux produits pour 1 000 habitants[5].

[3] Le critère du taux de pauvreté a été préféré à celui du revenu médian des ménages pour éviter les problèmes de multicolinéarité entre ces deux variables négativement corrélées l'une avec l'autre.

[4] L'hypothèse est que les localisations géographiques des descendants d'immigrés, notamment ceux dont les deux parents sont immigrés, diffèrent peu de celles de leurs parents, comme l'a montré l'enquête TeO [Arestoff et Mouhoud 2020].

[5] On note cependant que l'association entre immigration et production de logements sociaux pour 1 000 habitants ne se vérifie plus dans la dernière période triennale étudiée (2014-2016) pour les communes appartenant aux départements les plus urbanisés, lesquelles produisent moins de logements sociaux quand elles sont plus diverses.

L'analyse statistique multivariée dessine ainsi l'image de communes politiquement conservatrices, dont les piètres résultats au regard de l'article 55 de la loi SRU pourraient refléter le souci de protéger une identité considérée comme menacée par le logement social – celui-ci étant associé, dans l'esprit des élus comme des résidents, à des populations minoritaires.

Différents paramètres socio-politiques viennent appuyer cette hypothèse, à commencer par l'orientation politique des communes les plus retardataires. L'analyse statistique met en évidence une corrélation assez nette entre une faible production de logements HLM et l'importance du vote pour la droite ou l'extrême droite. Les enquêtes menées localement confirment le caractère assez fortement prédictif de l'orientation politique des maires. Certes, les oppositions à la loi SRU qui s'exprimaient frontalement dans les années 2000, et qui émanaient pour l'essentiel d'élus locaux de droite, ont beaucoup perdu en vigueur. Mais les enquêtes locales montrent que les maires les plus volontaristes continuent de se situer plus souvent à gauche qu'à droite de l'échiquier politique.

**Dans les communes les plus retardataires, les acteurs interrogés localement mentionnent souvent des logiques d'entre-soi et de fermeture à l'altérité qu'ils expliquent par les attributs sociaux de la population des communes soumises à l'article 55**. Parmi ces caractéristiques, la variable de l'âge est la plus systématiquement associée aux faibles performances des communes, aussi bien dans l'analyse quantitative que dans les enquêtes qualitatives : **plus le poids de la population âgée de plus de 65 ans est élevé et moins la dynamique en faveur du logement social est forte**.

Les acteurs locaux désignent en particulier les propriétaires-occupants à la retraite comme le groupe social le plus réfractaire au logement social (pour un résultat convergent, voir [Rivière 2014]). Dans les réunions publiques ou lors de discussions informelles avec les élus, ces résidents expriment des inquiétudes concernant le risque de voir leur patrimoine immobilier se déprécier. À mots plus ou moins couverts, ils n'hésitent pas non plus à stigmatiser les locataires HLM considérés comme des « assistés sociaux » ou des « fauteurs de troubles ». Outre la multiplication de recours contentieux individuels, la capacité des riverains « en colère » à s'organiser collectivement peut retarder,

voire compromettre des projets immobiliers comportant des logements sociaux, surtout quand ces habitants parviennent à établir des rapports de connivence avec les élus municipaux. Mais lorsqu'ils se constituent en association afin d'être reconnus comme des interlocuteurs légitimes, ces habitants s'abstiennent généralement d'exprimer une aversion pour le logement social et ses locataires. Leurs arguments portent alors sur la préservation de l'environnement et du cadre de vie, à l'instar d'associations très actives dans certains des sites enquêtés, notamment dans le Bassin d'Arcachon Sud et l'agglomération de Melun.

Les élus les plus réfractaires à la loi SRU ne se privent pas d'instrumentaliser ces mobilisations d'habitants pour justifier leur propre inaction. Mais **de plus en plus d'élus sont désormais convaincus de l'atout que constitue le logement social pour le développement de leur territoire quand celui-ci est confronté aux problématiques du vieillissement, de l'exode des jeunes, de la fermeture des écoles ou de l'engorgement des axes de circulation**. Afin de convaincre leurs administrés, ils convoquent alors un argument décisif : ces logements sont avant tout destinés aux habitants de la commune, notamment aux jeunes décohabitants et aux personnes âgées, et non à des populations extérieures.

Dans le contexte de flambée des prix de l'immobilier, le logement social s'avère une ressource clientéliste précieuse. Selon les élus interrogés, c'est avec l'emploi la principale demande que leur adressent leurs administrés. L'analyse statistique nationale réalisée sur la période triennale 2014-2016 montre en effet une corrélation forte entre la demande de logement social émanant de résidents des communes « SRU » et les performances de ces municipalités. La pratique montre cependant un désajustement partiel entre la production de logements sociaux et les besoins réels des ménages les plus modestes : alors même qu'une large partie des demandeurs de logements sociaux entre dans les plafonds du PLAI[6], ce produit continue d'être regardé avec appréhension dans une partie des communes où l'on estime qu'il pourrait agir comme un « appel d'air » pour des populations extérieures synonymes de « charge sociale » accrue. À l'inverse, le PLAI paraît bien accepté là où il a été compris comme un moyen de servir des catégories certes modestes, mais appartenant à la commune plutôt qu'à des populations extérieures.

La localisation des constructions HLM, leur qualité urbaine, architecturale et environnementale, mais aussi la qualité de la gestion des bailleurs sociaux jouent enfin un rôle majeur dans leur acceptation politique et sociale. Dans les trois territoires étudiés, l'ensemble des partenaires s'attache à réussir l'insertion, voire l'invisibilisation des logements sociaux dans le paysage urbain (voir aussi [Desage 2012]). Les ensembles résidentiels mixant habitat social et privé tendent à devenir la norme, même si subsistent ici ou là des projets dédiés au seul logement HLM, alors que d'autres secteurs de la commune sont délibérément « préservés » de tout logement de cette nature, moyennant une accentuation des ségrégations intra-communales.

## 2. LES FACTEURS EXOGÈNES INFLUENÇANT LA DÉCISION DE PRODUIRE (OU PAS) DES LOGEMENTS SOCIAUX

### L'ENVIRONNEMENT SOCIO-URBAIN DES COMMUNES « SRU »

Alors que les logements sociaux construits au sein des communes « SRU » n'évoquent ni de près ni de loin les cités HLM construites dans les années 1960 ou 1970, la présence dans l'environnement de ces communes de quartiers d'habitat social hérités de cette période, constitue un vivier dans lequel les opposants locaux – élus ou résidents – au logement social puisent abondamment leurs arguments.

Dans le Pays d'Aix, l'imaginaire local sur le logement social se cristallise sur les quartiers nord de Marseille, pourtant extérieurs au territoire (au sein du Pays d'Aix, seule la commune des Pennes-Mirabeau possède une frontière commune avec les 15e et 16e

[6] Prêt locatif aidé d'intégration. Pour rappel, il s'agit de logements attribués aux locataires disposant de ressources très modestes.

arrondissements de Marseille). Pour les élus du Pays d'Aix les plus hostiles à la loi SRU, tout comme à la constitution de la métropole Aix-Marseille-Provence, agiter le spectre du déferlement des « familles marseillaises » est une figure rhétorique presque obligée. Dans l'agglomération de Melun, les quartiers nord de la ville-centre, les cités de Dammarie-lès-Lys ou encore le quartier des Tarterêts situé non loin à Corbeil, remplissent la même fonction d'épouvantail. Dans le Bassin d'Arcachon Sud, la référence aux quartiers hérités de l'urbanisme des Trente glorieuses renvoie à des réalités géographiquement plus éloignées, celle des quartiers de Bordeaux et de la rive droite de la Garonne (Cenon, Lormont, Floirac) situés à près de 60 kilomètres. Bien que ces quartiers soient plus paisibles et moins stigmatisés que les quartiers nord de Melun ou de Marseille, ils jouent aussi le rôle de repoussoirs.

La présence de ces quartiers dans l'environnement proche des communes n'a plus nécessairement d'impact aujourd'hui sur leurs performances en matière de logement social, sauf dans les communes plus réfractaires. Pour justifier le refus du logement social dans les communes déficitaires, il était courant dans les années 2000 de convoquer les grandes cités HLM, objets de toutes les représentations fantasmatiques associant logement social, ghettoïsation, pauvreté, insécurité, trafics, immigration et islam. À l'instar des enquêtes locales, l'analyse quantitative semble indiquer une moindre centralité de ces quartiers comme figure rhétorique servant à justifier – au moins dans le discours des élus – l'absence de dynamique en faveur du logement social. En retenant l'intensité locale des révoltes de l'automne 2005 comme indicateur de la mauvaise réputation locale de ces quartiers, il ressort de l'analyse statistique que les communes localisées dans les départements les plus affectés par ces révoltes ont nettement moins produit de logements sociaux que les autres communes entre 2006 et 2013 ; dans la période 2014-2016, ces communes ont au contraire davantage produit que les autres.

Les craintes liées aux projets de rénovation urbaine engagés dans les quartiers de la politique de la ville se sont pareillement amenuisées. Dans aucun des territoires étudiés, il n'est plus question aujourd'hui de reconstruire dans d'autres communes les logements HLM démolis dans les quartiers en renouvellement urbain. L'éventualité d'un relogement dans les communes « SRU » des ménages concernés par les démolitions dans les quartiers « Anru » est un sujet plus tabou encore, que ni les agents de l'État ni les bailleurs sociaux n'osent aborder avec les élus de ces communes. Interrogés sur ce sujet, ces élus soulignent le danger qu'il y aurait à « déraciner » ces populations impossibles, selon eux, à intégrer notamment dans le contexte de petites communes périurbaines. Dans une quasi-unanimité, élus, techniciens, agents de l'État et bailleurs sociaux font le constat d'un manque d'attrait « objectif » des communes périurbaines pour ce public. Les difficultés des habitants des quartiers populaires ne pourraient qu'être redoublées par la cherté des loyers, le manque de services, l'insuffisante desserte en transports en commun ou l'éloignement des zones d'emplois. Il est toutefois remarquable qu'aucun ou presque des acteurs interrogés localement n'évoque l'hypothèse que certains locataires HLM des quartiers ciblés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) puissent aspirer au mode de vie périurbain et disposent des ressources (emploi stable et voiture individuelle) qui leur permettraient de concrétiser cette aspiration résidentielle.

Avec la loi d'orientation pour la Ville puis la loi Solidarité et renouvellement urbains, la stratégie nationale de lutte contre la ségrégation résidentielle reposait sur l'idée d'une complémentarité entre les démolitions réalisées dans les quartiers de la politique de la ville et la reconstruction d'une partie au moins de ces logements dans les communes déficitaires, avec l'idée sous-jacente d'y accueillir des ménages relogés qu'il s'agissait de disperser dans l'espace. Les exemples étudiés montrent qu'il y a loin entre cette rationalisation initiale et des pratiques locales significatives du refus de toute notion de partage du « fardeau des quartiers ». Dans aucun des terrains d'enquête, la production

de HLM dans les communes « SRU » ne s'inscrit dans une stratégie de rééquilibrage territorial de l'offre sociale, ni de diversification du peuplement des communes déficitaires. Les élus de ces communes récusent l'idée d'une mixité sociale « par le bas » que permettrait l'arrivée de ménages issu de milieux populaires, voire de mixité tout court dans les communes les plus bourgeoises, où prédominent les classes supérieures, dont ils assument et valorisent au contraire l'identité spécifique.

Les minorités ethno-raciales sont rarement rejetées comme telles dans ces discours, mais elles le sont à partir d'arguments portant sur les « coûts » que ces populations feraient peser sur les communes « d'accueil » en termes de cohésion sociale et de finances locales. Tout au plus le mécanisme de l'article 55 doit-il servir, selon les élus interrogés, à préserver une diversité « endogène », en offrant des opportunités de parcours résidentiels aux ménages déjà installés dans la commune, ou qui y travaillent, mais qui ne trouvent pas de solutions de logement adaptées à leurs possibilités financières.

Dans les trois territoires étudiés, la maîtrise de l'attribution des logements sociaux produits à la faveur de la loi SRU est la pierre angulaire de stratégies visant à préserver le *statu quo* social, ethno-racial et territorial. Sans exception aucune, les élus interrogés dans les communes « SRU » assument et revendiquent une « préférence communale » conférant un avantage aux populations résidentes dans l'accès aux nouveaux logements sociaux, et pénalisant du même coup les candidats extérieurs à la commune, à commencer par les ménages issus des quartiers populaires des grandes villes limitrophes.

La préférence communale n'est pas illégale à condition d'être mise en œuvre dans les conditions prévues par la loi. L'article R. 441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation prévoit qu'« *aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande* ». La loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a modifié l'article L.441 du même code en introduisant une disposition précisant que « *l'absence de lien avec la commune d'implantation du logement ne peut constituer à soi seul le motif de la non attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur* ». Il reste néanmoins possible de refuser un logement social en tenant compte, parmi d'autres critères, de « *l'éloignement des lieux de travail, de la mobilité géographique liée à l'emploi et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs* ».

**Dans les trois territoires étudiés, les services municipaux – et souvent les élus en personne – investissent fortement le processus d'attribution des logements sociaux afin de prioriser les candidatures d'habitants de la commune**. Hautement revendiquée par les élus municipaux, la préférence communale fait l'objet d'arrangements avec les organismes d'HLM, qui restent décisionnaires en dernier ressort, ainsi qu'avec les autres réservataires. Les arrangements entre mairies et organismes d'HLM sont souvent scellés très en amont de la livraison des logements. Puis la coopération se poursuit au stade de la sélection des dossiers, phase au cours de laquelle bailleurs et mairies travaillent de concert pour trouver des demandeurs de la commune dont les profils sont en adéquation avec les logements proposés. Les agents des services de l'État gérant les contingents préfectoraux se montrent tout aussi conciliants. Face aux craintes des maires vis-à-vis des ménages « Dalo », les agents de l'État acceptent de croiser leurs fichiers de demandeurs avec ceux des mairies afin de prioriser les candidats proposés par ces dernières. C'est ainsi que des demandeurs résidant dans les communes « SRU » qui n'avaient pas saisi la commission de médiation se voient qualifiés comme « Dalo » pour les besoins de la cause. Ce phénomène a été constaté dans les trois terrains d'enquête.

Certes, la fermeture de ces communes vis-à-vis de candidatures extérieures ne saurait être totale. Outre le fait que les demandes émanant de leurs résidents peuvent être inférieures au nombre de logements sociaux à réaliser dans le cadre de la loi SRU, une partie plus ou moins importante des logements attribués échappe au contrôle direct ou indirect des élus. Mais dans tous les sites enquêtés, le « lien avec la commune », qu'il soit de nature familiale ou professionnelle, s'impose comme un critère décisif pour se « protéger » de candidatures non désirées. Or, aux dires de tous les acteurs interrogés, les habitants des quartiers classés en politique de la ville sont situés au bas d'une échelle de la désirabilité (le Bassin d'Arcachon Sud fait néanmoins exception car les demandeurs provenant de ces quartiers semblent très rares).

**Les enquêtes locales ne permettent pas de conclure à l'existence ou non de discriminations visant directement les immigrés d'origine africaine ou leurs descendants**. Si les élus et bailleurs interrogés se défendent de toute prise en compte des caractéristiques ethniques ou raciales des demandeurs, leur résidence dans un quartier stigmatisé ressort bel et bien comme un critère décisif de leur non-désirabilité dans les communes « SRU ». **Les minorités ethno-raciales étant fortement surreprésentées parmi les demandeurs issus des quartiers de la politique de la ville, le filtrage des attributions selon le critère racialement neutre – en apparence – de l'appartenance territoriale peut donc s'analyser comme une discrimination indirecte à l'encontre de cette catégorie de demandeurs**.

## L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DES COMMUNES « SRU »

Les logiques communales en faveur du *statu quo* résidentiel se reflètent à l'échelle des agglomérations, où les coalitions pilotant les structures intercommunales peuvent trouver préférable de conserver en l'état la stratification sociale de l'espace (pour des résultats convergents voir [Desage 2012 ; Rousseau 2017]). Dans les trois terrains étudiés, l'enjeu du logement social reste largement à l'abri des controverses politiques. Les maires des communes déficitaires sont rarement interpellés par leurs collègues des communes populaires où se concentre l'habitat social. Dans une communauté d'agglomération, un pacte de non-agression mutuelle réunit les maires des quatre communes-membres de l'EPCI, toutes déficitaires au sens de la loi SRU. Dans une ex-communauté d'agglomération, il n'est pas non plus d'usage de stigmatiser les maires récalcitrants qui y ont longtemps été en position de force. Dans une troisième communauté d'agglomération, le débat politique est tué dans l'œuf par les communes-centres, dont les maires, engagés dans une politique de réduction de la part du logement social, assurent ne pas chercher à exporter « *(leurs) problèmes* » vers les communes périphériques.

L'échelon intercommunal a été envisagé par le législateur à la fois comme le niveau le plus pertinent de mise en œuvre des politiques de l'habitat et comme un garde-fou face aux pratiques ségrégatives des communes [Brouant 2006]. Les EPCI doivent relayer et adapter les objectifs nationaux, tout en étant appelés, au plan interne, à composer avec les communes selon des règles consensuelles. L'intercommunalité permet ainsi d'éviter le choc frontal entre les communes et l'État, tout en étant chargée d'accompagner les communes pour qu'elles satisfassent leurs obligations nationales. Ce partage des tâches avec l'État a permis aux EPCI de développer des modalités d'intervention souples, fondées sur le dialogue et la pédagogie, dans le respect de l'autonomie des municipalités [Cordier 2011 ; Desage 2016].

**L'analyse quantitative établit une corrélation positive entre les performances des communes soumises à l'article 55 et les compétences exercées par les EPCI dans le domaine du logement social** : les communes appartenant à des EPCI dotés de larges compétences dans ce domaine affichent de meilleurs résultats. Les EPCI des trois territoires étudiés se sont certes affirmés à des degrés divers comme des espaces d'analyse des besoins et de conception d'outils d'aide à la production de HLM.

Mais s'ils peuvent faciliter la mise en œuvre des politiques municipales, ils n'impulsent pas véritablement de politique propre. Aucune des trois intercommunalités examinées ne s'est affirmée en particulier comme un espace de fabrication d'une norme de mixité de l'habitat qui s'imposerait aux communes-membres (voir aussi [Epstein 2011]). Si volontarisme des communes « SRU » il y a, il est avant tout le fait des municipalités, lesquelles peuvent trouver des ressources au sein de l'EPCI pour les accompagner dans leurs démarches. C'est dans le Pays d'Aix – le moins performant des trois terrains étudiés – que l'ex-communauté d'agglomération a le mieux joué ce rôle d'accompagnement des communes volontaristes, tout en restant sans effet sur les performances d'une majorité de communes peu actives par défaut de volonté politique.

**Plus sûrement que l'impulsion des intercommunalités, c'est le renforcement de la contrainte exercée par l'État qui a joué un rôle dans l'amélioration des performances communales constatée à partir des années 2010**. En interdisant le reversement des pénalités aux EPCI et en donnant au préfet la possibilité de majorer jusqu'à cinq fois le prélèvement sur les communes déficitaires, la loi Duflot de 2013 a certainement eu un effet catalyseur.

De plus en plus isolées sont les communes aisées qui persistent à opter pour le paiement de l'amende, même si les élus redoutent moins le prélèvement financier que l'arrêté de carence et la perte de souveraineté qui peut en découler. Sous réserve de l'exercice effectif de ses prérogatives par le préfet, le constat de carence équivaut en effet à une quasi-mise sous tutelle du droit de l'urbanisme et du pouvoir d'attribution des municipalités.

L'analyse statistique menée au niveau national met bien en évidence l'effet du renforcement de la contrainte étatique à partir de 2013. Durant les neuf premières années de mise en œuvre de la loi SRU, les constats de carence n'avaient engendré aucune dynamique de production dans les communes ainsi sanctionnées. Les communes « carencées » à l'issue de la période triennale 2005-2007 continuaient d'appartenir au groupe des communes les moins performantes lors de la période triennale suivante. Les arrêtés de carence pris dans la période 2008-2013 n'ont eu aucune influence, positive ou négative, sur les performances des communes concernées. C'est seulement au cours de la période 2014-2016 que l'effet de la carence est devenu très perceptible : les communes pénalisées à l'issue du précédent bilan triennal ont bien davantage rempli leurs objectifs.

Les enquêtes de terrain indiquent néanmoins que le constat de carence n'a d'impact que si le préfet exerce effectivement la plénitude de ses prérogatives. Le territoire le plus performant parmi les trois étudiés, celui de l'agglomération de Melun, est aussi celui où l'État local exerce la pression la plus forte sur les communes. Dans le Bassin d'Arcachon Sud, les acteurs municipaux ont perçu un net durcissement de la position de l'État, même si l'intransigeance de la préfecture de Gironde n'exclut pas des accommodements avec les communes retardataires. C'est dans le Pays d'Aix que l'État se montre le plus conciliant derrière un affichage de fermeté. C'est aussi celui des trois territoires étudiés où les performances des communes sont les moins élevées.

## 3. LES ACTIONS EN FAVEUR D'UNE RÉPARTITION ÉQUITABLE DU LOGEMENT AIDÉ AUX ÉTATS-UNIS

Aux États-Unis, l'inégale distribution géographique des logements bon marché, qu'ils soient privés ou aidés, a joué un rôle majeur dans la persistance d'une ségrégation spatiale, de nature à la fois économique et raciale, qui atteint un niveau particulièrement élevé, même s'il diminue tendanciellement. La concentration dans les villes-centres de ces logements, fortement associés aux populations pauvres et aux minorités ethno-raciales, s'explique notamment par l'opposition historique des banlieues résidentielles à l'accueil et au développement d'une offre résidentielle bon marché [Danielson 1976 ; Bonastia 2006]. Si ce phénomène « NIMBY » (Not In My BackYard[7]) est caractéristique des espaces où dominent les classes moyennes et aisées blanches, les efforts pour développer le logement aidé dans les banlieues résidentielles peuvent aussi rencontrer de fortes résistances dans les espaces de la classe ouvrière [Goering 2003]. Les réticences des habitants sont souvent relayées par les élus locaux et trouvent une traduction institutionnelle dans la pratique du « zonage d'exclusion » (*exclusionary zoning*) consistant à adopter des règlements d'utilisation des sols très restrictifs (exigences relatives à la densité maximale et à la taille des lots résidentiels) afin de prévenir l'installation de populations « indésirables ».

Les espaces périphériques des grandes villes ont toutefois connu de profondes transformations au cours des dernières décennies, avec la suburbanisation massive des pauvres et des minorités qui résident désormais majoritairement en dehors des centres urbains. Les banlieues résidentielles se sont ainsi fragmentées en une mosaïque de territoires fortement hétérogènes au plan social et ethno-racial. Il se pourrait que les habitants et élus des banlieues qui se spécialisent de manière croissante dans l'accueil de ménages pauvres et minoritaires, résistent eux aussi au développement du logement abordable, considérant qu'ils en ont déjà pris leur « juste part ». On aurait alors affaire à un phénomène de type « Already In My Backyard »[8] (AIMBY).

[7] Littéralement « Pas dans mon jardin ».

## LES ACTIONS MENÉES AU NIVEAU FÉDÉRAL ET LOCAL POUR DÉVELOPPER LE LOGEMENT AIDÉ DANS LES ESPACES SUBURBAINS

Les politiques menées au niveau fédéral jusqu'au début des années 1960 ont joué un rôle actif dans la production de la ségrégation spatiale en encourageant la discrimination des minorités dans les marchés du logement, et en facilitant l'exode des populations blanches vers des enclaves territoriales très homogènes au plan racial comme économique. Ce n'est qu'en 1968, dans le prolongement du mouvement des droits civiques et sur fond d'extrêmes violences urbaines, que le pouvoir fédéral a entrepris de combattre les discriminations dans le logement avec l'adoption du Fair Housing Act (loi sur l'accès équitable au logement) au lendemain de l'assassinat de Martin Luther King.

L'objectif premier du Fair Housing Act était de sanctionner des pratiques discriminatoires endémiques sur le marché privé du logement [Sidney 2003]. Mais une disposition insérée dans la loi enjoignait aussi le gouvernement fédéral à réorienter ses programmes de logements pour chercher « *de manière active à atteindre l'objectif d'accès équitable au logement* » (*in a manner affirmatively to further fair housing*). La portée opérationnelle de cette phrase sibylline a été peu à peu clarifiée par une myriade de décisions judiciaires. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a dû adapter ses programmes de logements aidés en veillant à ce que leur localisation ne renforce pas la ségrégation raciale. Afin de disséminer les logements aidés dans un éventail plus large de territoires, le gouvernement fédéral a par exemple décidé, au tout début des années 1970, de conditionner le financement des infrastructures des collectivités à leur acceptation de ces logements. Mais face à la révolte qui grondait dans certaines banlieues de la classe ouvrière, le pouvoir fédéral a rapidement fait machine arrière et renoncé à utiliser des moyens coercitifs.

Des institutions d'agglomération ont alors pris le relais, en recevant le pouvoir d'évaluer les demandes de subventions des collectivités locales adressées au gouvernement fédéral à l'aune de leur impact sur les droits civiques. Mais les structures intercommunales ont une faible légitimité aux États-Unis et la résistance des habitants et élus locaux n'a pas fléchi. L'autorité métropolitaine de Minneapolis-Saint-Paul (Minnesota) est l'une des rares à avoir conservé une politique dite de « *fair share* », c'est-à-dire de répartition spatiale plus équitable des logements aidés [Goetz 2003a]. Un autre programme phare en la matière est celui de l'État du New Jersey, mis en place à la suite de la célèbre décision « Mount Laurel » de la Cour suprême de l'État en 1975[9].

De son côté, l'État fédéral a commencé à développer, à partir du milieu des années 1970, une approche alternative à la production de logements aidés dans les banlieues. Au lieu de financer l'aide à la pierre, il s'agit d'aider directement les ménages à faibles ressources (où les minorités sont surreprésentées) à accéder à des logements privés localisés dans les espaces suburbains, en les munissant d'un certificat (*voucher*) garantissant aux propriétaires le paiement des loyers. Cette méthode devait permettre l'insertion plus discrète des minorités dans les territoires majoritairement blancs, mais elle n'est pas parvenue à étendre significativement la gamme des choix géographiques offerts aux bénéficiaires de ce programme intitulé Housing Choice Voucher [Pendall 2000]. Ce programme a néanmoins constitué une matrice pour le déploiement de dispositifs locaux appelés « *mobility programs* », lesquels incitent ou obligent leurs bénéficiaires à s'établir dans des quartiers à faible concentration de pauvres ou de minorités [Goetz 2003b]. Ces dispositifs cherchant à promouvoir la mobilité résidentielle des minorités résultent souvent de décisions judiciaires dans des contentieux liés à la ségrégation raciale.

[8] « Déjà dans mon jardin ».

[9] Dans ce jugement, la Cour suprême avait condamné la municipalité de Mount Laurel et l'État du New Jersey, tout en les laissant libres de choisir leur stratégie pour développer des logements abordables. Faute de résultats suffisants, un second jugement rendu en 1983 se voulait beaucoup plus prescriptif. En réponse, l'État du New Jersey a adopté en 1985 une loi sur le logement équitable obligeant les 567 municipalités de l'État à produire leur « part équitable » (*fair share*) de logements bon marché, tout en leur donnant la possibilité d'en faire construire la moitié par d'autres municipalités ; une commission était également chargée de déterminer un quota de production de logements abordables pour chaque municipalité, et d'approuver leurs plans pour atteindre ces objectifs.

C'est le cas du célèbre programme Gautreaux mis en œuvre dans la région de Chicago qui a été ordonné par la Cour suprême des États-Unis en 1976[10]. Le Congrès a pris une initiative similaire en 1992 avec l'adoption du programme expérimental Moving to Opportunity[11].

Les efforts du gouvernement fédéral pour contrecarrer les logiques d'exclusion à l'œuvre dans les espaces suburbains étant restés timides dans l'ensemble, certains États et gouvernements locaux ont pris des initiatives autonomes. L'approche la moins interventionniste, adoptée par une quinzaine d'États (dont celui de Californie), consiste à encadrer l'élaboration de documents de planification des collectivités de rang inférieur, sans toutefois prévoir de contrôles ni de sanctions lorsque les mesures annoncées en faveur du logement aidé ne sont pas suivies d'effets.

De façon plus volontariste, un nombre limité d'États (Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, Illinois) ont adopté des lois visant à infléchir la tendance des municipalités à réglementer l'utilisation des sols dans le but de limiter le développement du logement abordable ou aidé [Hoch 2007]. Typiquement, ces dispositifs législatifs autorisent le promoteur (social ou privé) d'un projet immobilier comportant des logements abordables ou aidés à interjeter appel de la décision d'une collectivité locale qui refuserait son projet.

### LE PROGRAMME « CHAPTER 40B » DU MASSACHUSETTS

L'État du Massachusetts a été pionnier dans la mise en place, par une loi de 1969, d'un dispositif permettant de faire appel des décisions locales en matière de logement abordable ou aidé [Krefetz 2001]. À la fin des années 1960, seules trois villes du Massachusetts, dont Boston, possédaient un parc de logements aidés supérieur à 10 % de leur parc total. L'objectif premier du Chapter 40B de la loi de 1969 était d'amener l'ensemble des municipalités de l'État à atteindre ce seuil de 10 %. Pour ce faire, **une Commission d'appel sur le logement a été instituée. En cas de saisine par un promoteur, la municipalité doit apporter la preuve que le refus d'un projet comportant des logements aidés est justifié par des considérations d'intérêt général**.

[10] À la suite de cette décision, plus 7 000 familles volontaires, résidentes ou en attente d'un logement social, se sont vues offrir un *voucher* et un accompagnement personnalisé afin de se reloger dans un quartier comprenant moins de 30 % de Noirs au sein de l'agglomération de Chicago. Le programme Gautreaux a inspiré de nombreuses expériences de mobilité résidentielle.

[11] Mise en œuvre dans cinq villes (Baltimore, Boston, Chicago, Los Angeles et New York), cette expérimentation s'inspirait directement du programme Gautreaux, mais la catégorisation ethno-raciale des publics et des quartiers a été abandonnée au profit d'une catégorisation socio-économique.

Dès lors que la municipalité franchit le seuil des 10 %, ses décisions ne sont plus soumises à la procédure d'appel.

Survivant à maintes tentatives de démantèlement, le dispositif « Chapter 40B » a favorisé la croissance du parc de logements aidés dans le Massachusetts, passé de 7,8 % du parc total en 1997 à 9,2 % en 2017, soit un gain de 58 975 logements. En 1997, seules 24 municipalités avaient atteint le seuil de 10 % ; elles étaient 65 vingt ans plus tard. Les villes ayant le plus progressé se concentrent dans l'aire métropolitaine de Boston où les tensions sont vives sur le marché du logement. Ailleurs, ce sont surtout les plus grandes villes de l'Ouest et du Sud du Massachusetts qui ont produit des logements aidés, à la différence des petites villes suburbaines localisées dans des marchés détendus.

**Malgré les progrès accomplis, 80 % des municipalités de l'État du Massachusetts n'ont pas encore atteint le seuil de 10 %**. Mais il est important de relever qu'une bonne part des nouveaux logements aidés n'auraient sans doute pas vu le jour sans l'incitation du dispositif « Chapter 40B ». De fait, la procédure d'appel a bénéficié de manière écrasante aux promoteurs de logements aidés face à des villes qui combattent leurs projets immobiliers sur le fondement de l'opposition des résidents. Les élus interrogés considèrent que ce dispositif empiète abusivement sur leurs prérogatives et envisagent le seuil de 10 % comme un plafond à atteindre pour reconquérir la plénitude de leur pouvoir de décision.

Si le dispositif adopté par l'État du Massachusetts est parvenu dans une certaine mesure à orienter la conduite des décideurs municipaux, l'analyse statistique multivariée conduite sur la période 1997-2017 met en évidence un phénomène d'« **exclusion raciale** » permettant d'expliquer les performances médiocres d'une partie des municipalités. Il en ressort que, toutes choses égales par ailleurs, plus la population blanche est importante et moins la dynamique de production du logement aidé est forte, telle que mesurée par le taux de logements aidés pour 1 000 habitants et l'atteinte du seuil de 10 %.

**L'analyse statistique ne permet de conclure que partiellement à l'existence d'une exclusion de type économique** : le revenu médian des ménages et le taux de personnes en situation de pauvreté sont corrélés avec le taux de logements aidés pour 1 000 habitants, mais ces variables ne semblent pas avoir d'influence sur l'atteinte du seuil de 10 % ou sur l'appartenance à la catégorie des municipalités les moins performantes, définies comme celles dont moins de 2 % du stock de logements est constitué de logements aidés (il s'agit le plus souvent de communes faiblement peuplées). Enfin, **l'hypothèse d'une corrélation avec la richesse fiscale des villes joue de manière contre-intuitive, les villes les plus riches d'un point de vue fiscal ayant produit davantage de logements aidés que les villes financièrement plus contraintes**.

# Conclusion

L'analyse quantitative et qualitative de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU fait nettement ressortir trois variables influençant la dynamique de production d'une offre de logement social dans les communes déficitaires : l'importance de la population âgée appartenant au groupe majoritaire, la stratégie politique des maires et l'exercice de leurs prérogatives par les préfets. Ces variables font ainsi apparaître **les trois acteurs-clés du processus de décision conduisant les communes à se conformer ou non à la loi : les habitants, les maires et les préfets**.

Les enquêtes qualitatives menées dans différents territoires donnent à voir les relations complexes qui se jouent entre ces trois figures centrales. L'article 55 de la loi SRU peut se lire en effet comme une tentative de l'État d'imposer une norme de mixité dans les communes, afin de contrebalancer des dynamiques sociales « exclusivistes » contribuant au creusement des fractures territoriales. Entre un État garant d'une norme de cohésion territoriale et des habitants cherchant à préserver leur entre-soi résidentiel, les maires se retrouvent dans une position charnière. Ils procèdent à des arbitrages les conduisant tantôt à satisfaire les demandes d'exclusion de leurs administrés, tantôt – et c'est de plus en plus le cas – à se ranger du côté de la loi.

Toujours plus nombreux sont en effet les maires à avoir compris que le logement social était une ressource propice au développement de leur territoire, mais aussi une ressource « clientéliste » permettant de satisfaire les besoins de logement de leurs administrés. Le mécanisme de la « préférence communale » représente le meilleur compromis possible, de leur point de vue, pour satisfaire simultanément deux types de demandes formulées par leurs administrés : celle de loger les jeunes et les personnes âgées de la commune, celle qui tend à exclure les populations « allochtones » du bénéfice de cette offre nouvelle. En mettant en œuvre une « préférence communale », les maires évitent ainsi un double risque : celui de subir une sanction électorale et celui de subir les sanctions de l'État qui se sont alourdies ces dernières années.

À côté de ce jeu à trois – les habitants, le maire et l'État –, les autres acteurs se présentent avant tout comme des facilitateurs au service des maires déterminés à mettre leur commune en conformité avec la loi. Les bailleurs sociaux jouent le jeu de la banalisation de leur patrimoine pour en faciliter l'acceptation sociale, de même qu'ils acceptent massivement le principe de la préférence communale au stade de l'attribution des nouveaux logements. Les bailleurs, mais aussi l'État, garantissent également aux élus de bonne volonté une parfaite étanchéité entre leur territoire et celui des quartiers de la politique de la ville. Quant aux techniciens des villes, des intercommunalités et des établissements publics fonciers, ce sont là aussi des facilitateurs de la décision des maires volontaires, auxquels ils peuvent apporter les outils pouvant aider à surmonter les difficultés techniques – réelles dans bien des communes – liées au développement du logement social dans des contextes contraints par les questions foncières et/ou de préservation des espaces naturels. Alors que l'intercommunalité a été promue comme échelle d'intervention pertinente pour définir et porter les politiques locales de l'habitat et de logement social, cet échelon peine encore à s'affirmer et à trouver sa pleine légitimité dans certains territoires.

L'article 55 de la loi SRU est régulièrement dénoncé par ses opposants comme une atteinte au principe de libre administration des collectivités locales. Pourtant, dans le contexte de la décentralisation, les maires restent bien les seuls véritables décideurs sur

leur territoire. Parmi eux subsiste une portion d'élus « récalcitrants » ou « réfractaires » à la loi SRU. Mais leur prisme idéologique pèse sans doute moins fortement que leur volonté d'être réélus. L'intérêt électoral de certains maires – aujourd'hui très minoritaires – semble être de coller à la demande d'exclusion de leurs électeurs et de se placer délibérément en infraction vis-à-vis de la loi. Ils n'hésitent pas alors à convoquer la figure repoussoir des cités HLM les plus stigmatisées de leur environnement – une figure pourtant en décalage complet avec la réalité de l'habitat social contemporain. L'instrumentalisation rhétorique de ces quartiers devient inutile dès lors que les maires estiment que leur intérêt bien compris est de mettre leur commune en conformité avec la loi.

La comparaison avec le cas états-unien est instructive à plusieurs égards. Au-delà des spécificités historiques, institutionnelles ou urbaines des deux pays, la comparaison nous rappelle tout d'abord que les dispositifs visant à développer une offre sociale dans les territoires déficitaires trouvent leur origine dans une matrice commune, celle des quartiers historiquement ségrégués au plan social et, surtout, ethno-racial. Conformément aux traditions politiques des deux pays, l'enjeu de la déségrégation raciale a été plus directement posé aux États-Unis avec le cadrage du Fair Housing Act, tandis que la loi SRU s'inscrit dans une approche plus classiquement « *color-blind* ».

L'analyse des résistances locales aux dispositifs en faveur d'une répartition plus équitable du logement abordable témoigne pourtant de la prégnance du facteur racial. L'analyse statistique met pareillement en évidence, dans les deux pays, une corrélation significative entre le rejet du logement abordable et le manque d'ouverture à l'altérité des territoires où s'expriment le plus de résistances.

De part et d'autre de l'Atlantique, c'est la défense d'une identité territoriale fondée sur le caractère « blanc » de ces territoires qui s'exprime, davantage que la défense d'une identité sociale fondée sur une exclusion de nature économique. *Toutes choses égales par ailleurs*, les territoires « riches » produisent davantage de logements sociaux que des territoires moins riches. Comme les territoires les moins divers au plan ethno-racial en produisent moins, toutes choses égales par ailleurs, les logiques d'exclusion ethno-raciale semblent prévaloir sur les logiques d'exclusion économique.

Les différences les plus substantielles entre les deux pays concernent la manière de répondre à la demande d'exclusion ethno-raciale émanant de ces territoires. Le bilan très mitigé des États-Unis témoigne d'un manque de fermeté du gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit de s'opposer à cette demande d'exclusion. Mais des exemples locaux, comme celui du Massachusetts, montrent aussi la possibilité d'un État qui « tient bon ». De façon bien plus nette qu'en France, où le « présidentialisme municipal » est quasi intouchable, le dispositif mis en place dans le Massachusetts s'avère relativement efficace car il touche au cœur même du pouvoir des maires : celui de décider. Mais le point de convergence le plus flagrant entre les deux pays reste le constat d'une capacité très limitée des mécanismes de répartition équitable du logement abordable à résorber des fractures territoriales qui, à bien des égards, reflètent les tentations séparatistes du groupe majoritaire.

# Travaux cités


Arestoff, F. et Mouhoud, E. M. (2020), « La mobilité résidentielle des immigrés et de leurs descendants en France : une approche sur données individuelles », Région et Développement, n°51, p. 65-85.

Bonastia, C. (2006), *Knocking on the Door. The Federal Government's Attempt to Desegregate the Suburbs*. Princeton, Princeton University Press.

Brouant, J.-P. (dir.) (2006), *Intercommunalité et politique de l'habitat : analyse juridique et institutionnelle relative*, Gridauh, Rapport pour le Puca.

Charmes, É. (2011), *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, Puf.

Cordier, M. (2011), *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, Thèse en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris Est-Créteil.

Danielson, M. N. (1976), « The Politics of Exclusionary Zoning in Suburbia », *Political Science Quarterly*, vol. 91, n°1, p. 1-18.

Desage, F. (2012), « La ségrégation par omission. Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, n°2, p. 197-226.

Desage, F. (2016), « "Un peuplement de qualité". Mise en oeuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, 3, n°3, p. 83-112.

Epstein, R. (dir.) et al. (2011), *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition. La mise en oeuvre des principes de mixité et de durabilité par les communautés d'agglomération délégataires de la gestion des aides à la pierre*, Rapport pour le Puca.

Goering, J. (2003), « Political Origins and Opposition », in Goering, J., Feins, J. D. (ed), *Choosing a Better Life? Evaluating the Moving to Opportunity Social Experiment*, Washington, D.C., Urban Institute Press, p. 37-58.

Goetz, E. G. (2003a), *Clearing the Way: Deconcentrating the Poor in Urban America*, Washington, D.C., Urban Institute Press.

Goetz, E. G. (2003b), « Housing Dispersal Programs », *Journal of Planning Literature*, vol. 18, n°1, p. 3-16.

Hoch, C. (2007), « How Plan Mandates Work », *Journal of the American Planning Association*, vol. 73, n°1, p. 86-99.

Krefetz, S. P. (2001), « The Impact and Evolution of the Massachusetts Comprehensive Permit and Zoning Appeals Act: Thirty Years of Experience with a State Legislative Effort to Overcome Exclusionary Zoning », *Western New England Law Review*, Symposium, p. 61-110.

Musolf-Ramsey, D. (2017), « State Mandates, Housing Elements, and Low-income Housing Production », *Journal of Planning Literature*, vol. 32, n°2, p. 117-140.

Pendall, R. (2000), « Why Voucher and Certificate Users Live In Distressed Neighborhoods », *Housing Policy Debate*, vol. 11, n°4, p. 881-910.

Rivière, J. (2014), « Le "Neuilly caennais" en campagne municipale », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n°204, p. 24-45.

Rousseau, M. (2017), « La densité fait-elle la mixité ? Politiques de densification et inégalités territoriales dans l'agglomération de Lyon », *Sociétés contemporaines*, vol. 3, n°107, p. 23-50.

Sidney, M. S. (2003), *Unfair Housing: How National Policy Shapes Community Action*, Lawrence, Kansas University Press.

Subra, P. (2006), « Heurts et malheurs d'une loi anti-ségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), *Hérodote*, n°122, p. 138-171.

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 09-2021 | Défenseur des droits