Modèle HLM : le logement social dans la politique du logement contemporaine en France

François Rochon

▶ **To cite this version:**

François Rochon. Modèle HLM : le logement social dans la politique du logement contemporaine en France. Environnement et Société. École des Ponts ParisTech, 2023. Français. ⟨NNT : 2023ENPC0002⟩. ⟨tel-04971858⟩

HAL Id: tel-04971858

https://pastel.hal.science/tel-04971858v1

Submitted on 28 Feb 2025

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.

HAL Authorization

École des Ponts ParisTech

THÈSE DE DOCTORAT
de l'École des Ponts ParisTech

MODÈLE HLM

Le logement social dans la politique du logement contemporaine en France

École doctorale N° 528, Villes, Territoires, Transport (VTT)

Spécialité Aménagement de l'espace et Urbanisme

Thèse préparée au sein du Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (Latts, UMR 8134 CNRS)

Thèse soutenue le 5 janvier 2023, par
François ROCHON

Composition du jury :

Xavier DESJARDINS Professeur à Sorbonne Université, Laboratoire Médiations	*Rapporteur*
Claire LÉVY-VROELANT Professeure émérite à l'Université Paris 8 Centre de recherches sur l'habitat, UMR Lavue	*Rapporteure*
Emmanuel BELLANGER Directeur de recherche CNRS, Centre d'histoire sociale des mondes contemporains, Université Paris 1	*Examinateur*
Catherine BONVALET Directrice de recherche émérite, Institut National d'Études Démographiques	*Examinatrice*
Patrick LE GALÈS Directeur de recherche CNRS, Centre d'études européennes et de politique comparée de Sciences Po	*Président*
Jean-Pierre LÉVY Directeur de recherche CNRS, Latts	*Directeur de thèse*
Yankel FIJALKOW Professeur, ENSA-PVS, CRH-Lavue	*Codirecteur de thèse*
William LE GOFF Docteur en urbanisme, Directeur des études prospectives de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat	*Invité*

Modèle Hlm : le logement social
dans la politique du logement contemporaine en France

Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'une formation à l'Université Paris-Est puis à l'École nationale des Ponts et Chaussées, au sein de l'École Doctorale Villes Territoires Transports, et de deux unités mixtes du Centre national de la recherche scientifique, le Laboratoire Techniques Territoires Sociétés, et le Centre de recherche sur l'Habitat du Laboratoire Architecture Ville Urbanisme Environnement.

Durant les trois premières années, une Convention industrielle de formation par la recherche a été établie entre l'Association nationale de la recherche et de la technologie et l'Union sociale pour l'habitat, avec le soutien du Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, permettant le financement d'un poste de chercheur-doctorant à mi-temps, exerçant sur le Campus de Marne-la-Vallée, à la Cité Descartes. La suite des travaux a été entreprise de façon indépendante sur fonds personnels, à Rochefort en Charente-Maritime

Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés
UMR CNRS 8134
Adresse postale : Ecole des Ponts ParisTech
6-8 av. Blaise Pascal, Cité Descartes
F - 77455 Marne-la-Vallée Cedex 2.

Résumé

L'occupation sociale du parc Hlm se paupérise, sur fond de tension politique notamment entre droit au logement et mixité sociale. La montée en puissance des collectivités locales dans la politique du logement n'amoindrit pas pour autant le débat qui se tient à l'échelon national. Quelle est la vocation contemporaine du logement social en France, entre loger les plus modestes ou le plus grand nombre ? Cette question renvoie au modèle social français, au pacte républicain. Qu'est-ce que le modèle Hlm à la française, et comment se positionne-t-il par rapport au modèle social du pays ? Concrètement, quel rôle jouent les Hlm dans la politique du logement contemporaine, dans le cadre de quel système et selon quelle perspective ? L'objectif de cette recherche est de décrire le modèle Hlm dans sa spécificité française, en particulier au travers de ses acteurs nationaux et dans son rapport à la politique du logement contemporaine.

Pour cela, une première partie organise une projection de la politique du logement qui consiste à présenter une vision d'ensemble de la politique du logement à partir du logement social. Le premier chapitre présente les composantes essentielles de la « formation du modèle ». Le deuxième chapitre analyse la « dynamique du système » de l'habitat, en revenant notamment sur une partie des travaux du Réseau de recherche sur la socio-économie de l'habitat, durant les années 1990 début 2000. Le troisième chapitre interroge le « sens politique » de la politique du logement contemporaine, il met en lumière trois approches complémentaires à l'échelle nationale et analyse la prise en compte de l'échelle européenne. Cette partie débouche sur une interrogation sur la place des acteurs nationaux dans la conception de la politique du logement en France. Elle propose aussi une explication sur l'absence de grande réforme systémique sur les dernières décennies.

C'est pourquoi, la seconde partie présente une enquête sur la représentation du logement social, à partir d'une soixantaine d'entretiens auprès d'un échantillon de personnalités référentes

en matière de logement social : premier ministre, ministres, parlementaires, hauts fonctionnaires membres de cabinets, hauts dirigeants du secteur Hlm, élus locaux, experts et journalistes. Cette enquête cherche à comprendre comment s'organise le champ du logement et du logement social. Pour cela, le quatrième chapitre décrit la « scène nationale des Hlm » à partir d'une analyse biographique dont découle trois positions principales : politique, administrateur et praticien. Le cinquième chapitre s'intéresse aux discours des acteurs et identifie 19 items décrivant les « justifications des fonctions » du logement social. Enfin, le sixième chapitre étudie la combinaison de ces items, dans la « formalisation des conceptions », permettant d'en distinguer cinq complémentaires, qui ne recoupent que partiellement les positions des acteurs.

Enfin, la conclusion générale met en lumière l'importance dans les représentations d'items à la signification par nature équivoque, et la position relativement en retrait des connaissances sur le système de l'habitat, ce qui contribue ainsi à documenter une vision d'ensemble de la politique du logement en France.

Logement, Habitat, Logement social, HLM, Politique du logement, Modèle social français, Système de l'habitat

Hlm model : Social housing in actually french housing policy

Social occupation of French's social housing is pauperizing, against a backdrop of political tension in particular between the right to housing and housing diversity. The increasing importance of local authorities in the determination of the housing policy does not preclude a debate that is held at a national level. What is the modern vocation of social housing in France, between housing the lowest incomes or accommodating as much people as possible? This issue concerns the French's social model and its republican pact. What is the French Hlm model, and how does it compare to the French social model? Practically, what role do the Hlm play in the modern housing policy, within which system and with what perspective? The goal of this research is to describe the Hlm model in its French specificity, in particular through its national stakeholders, and in its relation to modern housing policy.

For this, historical components of Hlm model's formation are recalled. Dynamics of housing system is then presented, by analyzing part of the work of the Socio-economy of housing network. Political meaning is finally questioned, from which stand out three national approaches and European level's influence. From this study of housing policy, the field of national actors can be investigated. About sixty interviews are conducted with a sample of leading figures in social housing: Prime minister, ministers, parliamentarians, senior civil servants who are members of cabinets, senior leaders in the sector, experts and journalists. Their analysis mobilizes jointly study of speeches and statistical processing of item set that emerge, as well as biographical paths. Results obtained make it possible to specify the positions of the actors, their conceptions of social housing, which prove to be less antagonistic than complementary, and thus contribute to documenting an overall vision of housing policy in France.

Home, House, Housing, Social Housing, « HLM », Housing policy, French social model, Housing System

Remerciements

La préparation de cette thèse s'étend formellement sur 5 ans, 6 mois et 3 semaines. Durant ce temps singulier, j'ai reçu le concours le plus précieux d'une poignée de proches et de chercheurs, que je tiens à saluer dès la première page. En premier lieu et depuis les origines, vient le soutien de mes parents éprouvé en dehors de toute proportion raisonnable, ainsi qu'une pensée particulière pour ma sœur. Puis les échanges avec Jérôme Rollin, aujourd'hui enseignant-chercheur à l'ESPI de Nantes, mais aussi avec Pauline Silvestre, la coautrice de « ce que veulent les habitants ». Au sein de mon laboratoire de rattachement, je tiens à saluer tout spécialement Sarra Kasri, Sofia Guevarra, Solène David et Camille Mesnil, Youenn Gourain au Latts, mais aussi les collègues du séminaire doctoral au Centre de recherche sur l'habitat. Un quart du temps s'est déroulé à l'Union sociale pour l'habitat, qui a permis le démarrage du projet avec une Convention industrielle de formation par la recherche. Le choix de ce dispositif par ses dirigeants de l'époque a été déterminant. Je tiens à saluer aussi mes anciens collègues de la rue Lord Byron à Paris et tout spécialement Alice Grapinet-Delalande. Sur le plan empirique, la thèse s'appuie sur un cycle d'une soixantaine d'entretiens, auprès des personnalités nationales de la politique du logement et du logement social, à qui va ma reconnaissance. J'ai une pensée particulière pour Jean-Claude Driant qui m'a transmis le goût du logement social durant son cours à l'École d'urbanisme de Paris en 2007 et pour Véronique Pavageau et Florence Alluaume qui m'ont accueillies dans le conseil d'administration de leur organisme, Rochefort Habitat Océan, en 2020. Enfin et surtout, la construction théorique et méthodologique de la thèse est l'œuvre des échanges nourris avec mes codirecteurs, Yankel Fijalkow et Jean-Pierre Lévy, à qui je veux rendre ici hommage. Cette recherche s'inscrit dans la suite directe d'une première conversation mémorable avec eux, en 2013 à Aubagne. Le manuscrit remis ce jour prépare une discussion scientifique avec le jury de la thèse, que je remercie respectueusement de son implication. La fin de la rédaction doit quant à elle beaucoup aux encouragements de Huỳnh Thị Ngọc Hân, ma demoiselle de Rochefort.

Rochefort, 23 octobre 2022

À mes parents

Cho con rồng nhỏ của tôi

Table des matières

Résumé 3

Remerciements 6

Table des matières 8

Introduction 12

I PROJECTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT 21

Chapitre 1 Formation du modèle 29

Modèle des origines 30

Composante étatique 33

Constitution du parc 37

Logique du marché 41

Équation contemporaine 46

Chapitre 2 Dynamique du système 53

Crise invisible 55

Critique urbaine 61

Système de l'habitat 68

Grippage national 69

Modélisation locale ... 74
Contradiction apparente ... 78
Dynamique résidentielle ... 84
Positionnement de recherche ... 87
Rapport local-national ... 96
Prospective du système ... 104

Chapitre 3 Sens du politique ... 119
Modèle européen ... 120
Construction européenne ... 120
Théories britanniques ... 123
Typologie française ... 126
Introuvable modèle ... 128
Attention de l'administration ... 131
Application des théories ... 136
Mal-logement ... 136
Action publique ... 139
Système de l'habitat ... 142
Récit en suspens ... 148

Conclusion ... 157

II REPRÉSENTATION DU LOGEMENT SOCIAL ... 160

Chapitre 4 Scène nationale des Hlm ... 169
Constitution de l'échantillon ... 171
Analyse statistique ... 180
Définition des positions ... 184
Espace des positions ... 190

Positionnement des acteurs 195

Chapitre 5 Justification des fonctions 199

Circulation des items 203

SECTION 1 NOYAU DE LA REPRÉSENTATION 209

Chance, entre valeur et principe 211

Prévalence d'un modèle social protéiforme 212

Mixité sociale, modalité du contrat social 216

Habitants sans visage 221

Trame implicite de l'action publique 230

Survol d'une histoire glorieuse 236

Parc, un patrimoine à préserver 240

Infrastructure financière à valeur de modèle 243

Présence latente du système de l'habitat 247

SECTION 2 RÉCITS SATELLITAIRES 254

Critiques limitées 256

Quartiers oubliés 262

Institution face à l'Etat 265

Soutien à l'économie 269

Professionnalisme, de la stratégie au terrain 271

Entre aménagement et service 273

Chapitre 6 Formalisation des conceptions 278

SECTION 1 COMBINAISON DES ITEMS 279

Positions des items 280

Conceptions du logement social 282

Typologie des conceptions 287

Idéal politique 287
Gestion sociale 288
Gestion pragmatique 288
Économie sociale 289
Gestion rationnelle 289
Limites de la correspondance 291
SECTION 2 DIFFUSION DES ITEMS 297
Alain Cacheux, politique de l'idéal politique 299
Pierre Quercy, administrateur de la gestion sociale 307
Tonino Sérafini, praticien de l'économie sociale 318

Conclusion 325

Conclusion générale 329
Bibliographie 336
Table des figures 354
Annexes 357

Introduction

Le logement social est étroitement lié à la politique du logement française depuis plus d'un siècle, il en est même devenu un emblème urbain et symbolique, souvent associé aux *tours* et aux *barres* construites durant les Trente Glorieuses. Au terme de cette période, une grande réforme de la politique du logement intervient en 1977. Elle modifie le système de financement, privilégiant l'aide à la personne sur l'aide à la pierre, qui met fin à une logique productiviste par subvention, favorable au développement du logement social. Depuis cette époque, comment donc considérer le logement social dans la politique du logement ? En effet, la réalité observable du logement social français et son mode de fonctionnement ne forment pas une substance claire, définissable sans équivoque dans sa complexité interne, comme le montre Jean-Claude Driant (Driant, 2002). Certes, Jean-Paul Flamand (Flamand, 1989), auteur d'un ouvrage de référence, décrit un Modèle Hlm, mais pour une période délimitée et surtout révolue. Ce modèle se clôt avec les Trente glorieuses, il reste indissociable de la construction étatique de masse, qui n'a plus cours aujourd'hui, et de la normalisation pour le progrès général des conditions d'habitations – normalisation qui échappe désormais à une bien faible partie du parc des résidences principales, comme le montrent Yankel Fijalkow et Bruno Maresca (Fijalkow et Maresca, 2022). Certes, l'Union sociale pour l'habitat, représentante du secteur du logement social, a organisé récemment son congrès sur le thème du Modèle français[1], mais cette formulation assortie d'une étude prospective ne se double pas d'une production intellectuelle qui corrobore cette proposition sur le fond. Dans sa postface au Rapport au Congrès, constituant l'étude prospective, le Président de l'Union Hlm Jean-Louis Dumont (Dumont, 2019) entend affirmer une position forte, en adéquation avec son rôle dans l'organisation.

[1] 80e Congrès Hlm de Paris : « Les Hlm, un modèle français », 24-26 septembre 2019

> *Je noterai au passage que cette diversité* [des statuts d'occupation] *est unique au monde, à l'instar de notre mode de financement privilégiant la transformation de l'épargne populaire en prêts de très long terme, par une banque publique. Ces deux critères structurels et financiers suffisent, me semble-t-il, à nous autoriser à parler d'un modèle français du logement social, qui distingue notre pays de ses voisins.*
>
> P132

Il distingue donc deux éléments, l'un « structurel », et l'autre « financier ». Pour le premier : le poids du parc social est à quasi parité avec le parc locatif privé, tous deux importants et qui pèsent encore face à la forte augmentation de la part des propriétaires occupants qu'a connu la France, laquelle plafonne désormais. Cette configuration a en effet été soulignée comme distinctive par Claire Lévy Vroélant et Christian Tutin (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). Pour le second : le financement par le Livret A de la Caisse des dépôts est lui aussi, effectivement, original dans sa modalité. Mais les deux auteurs académiques ne vont pas jusqu'à statuer sur un modèle en-soi, parce que les systèmes du logement social des pays européens se caractérisent avant tout par leur grande diversité, qui relativise de ce fait la singularité des uns par rapport aux autres. En outre, une importante étude commandée par l'administration et coordonnée par Noémie Houard (Houard, 2011), centrée sur les systèmes de protection sociale en Europe, confirme non seulement l'absence de modèle européen du logement social, mais replace aussi la situation du système français dans un cadre structurel qui le dépasse largement. Ce dernier détermine pour beaucoup son évolution, à cause de la précarisation d'une part significative des ménages, auquel les Hlm ne sauraient à eux-seuls faire face.

La recherche s'accorde plutôt, à l'instar des travaux de Jean-Pierre Lévy (Lévy, Salingue et Boisard, 2017), sur l'existence plus complète d'un système de l'habitat, dans lequel le logement social constitue une des composantes, certes significative, mais une des composantes seulement. La prospective de ce système montre que son fonctionnement est en tension et va s'accentuant, sous l'effet du manque de certains types de logements, types qui ne recoupent pas la distinction de statuts d'occupation, mais opèrent selon des logiques plus profondes de chaînes et de filières. Celles-ci auront pour conséquence d'augmenter immanquablement la pression sur le logement social. Selon cette interprétation théorique en termes de système de l'habitat, pour la période contemporaine, les Hlm constitueraient moins un modèle qu'une des solutions partielles mise en place par la politique nationale du logement. Une dynamique est ainsi entrainée de fragilisation du système qui s'alimenterait d'elle-même, par l'absence de bifurcation politique. Par conséquent, l'efficience du système est actuellement en cause et le logement social ne saurait à lui seul en concentrer les enjeux. Dans le prolongement de ces

travaux, l'objet de cette recherche porte sur la politique du logement contemporaine en France et, plus spécifiquement, sur le logement social, avec une problématique qui se concentre sur son interprétation globale, la détermination de sa logique sous-jacente.

En effet, l'occupation sociale du parc Hlm se paupérise, sur fond de tension politique notamment entre droit au logement et mixité sociale. La montée en puissance des collectivités locales dans la politique du logement n'amoindrit pas pour autant le débat qui se tient à l'échelon national. Quelle est la vocation contemporaine du logement social en France, entre loger les plus modestes ou le plus grand nombre ? Cette question renvoie au modèle social français, au pacte républicain. Qu'est-ce que le modèle Hlm à la française, et comment se positionne-t-il par rapport au modèle social du pays ? Concrètement, quel rôle jouent les Hlm dans la politique du logement contemporaine, dans le cadre de quel système et selon quelle perspective ? L'objectif de cette recherche consiste à décrire le modèle Hlm dans sa spécificité française. Pour l'appréhender, les bases d'une définition de ce qui peut être entendu ici par *modèle* doivent être préalablement posées.

Le Trésor de la langue française informatisé distingue trois grands sens du terme. Le premier désigne une « chose […] qui, grâce à ses caractéristiques, à ses qualités, peut servir de référence à l'imitation ou à la reproduction ». Au fond, ce premier sens renvoie à une valeur positive, qui mérite d'être copiée, prise en exemple, voire enviée. Ce sens domine par exemple dans les discours militants, voulant défendre le modèle Hlm : cette version française du logement social qui serait préférables aux autres formes dans d'autres pays, ou dont l'authenticité devrait être préservée. Le deuxième sens quant à lui ne peut pas être retenu pour décrire l'objet en question, mais le signaler permet déjà de mieux le cerner : « représentant-type d'une catégorie », toujours suivi d'un complément du nom. Il s'agirait alors de considérer les Hlm comme « un modèle *de* logement social », qui serait particulièrement représentatif ou à l'image du logement social en général. Or, il a été souligné précédemment, en référence à Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin, que c'est au contraire la diversité qui est la caractéristique la plus intéressante en matière de logement social entre pays européens. Le cas de la France ne résume donc pas la situation européenne et il n'y a pas lieu de l'entendre en ce sens.

Enfin, le troisième sens de modèle est scientifique : « système […] logique représentant les structures essentielles d'une réalité et capable à son niveau d'en expliquer ou d'en reproduire dynamiquement le fonctionnement ». Il s'agit alors de formaliser l'analogie d'une réalité plus vaste, pour en saisir le mouvement d'ensemble, rendre intelligible ses différents aspects à travers leur cohérence interne. Ce troisième sens renvoie donc à un exercice de théorisation de l'objet, permettant d'en comprendre l'organisation et les finalités, par opposition au premier

sens qui était de l'ordre de l'affirmation et de la justification d'une réalité présente, voulant s'imposer symboliquement sans nécessairement la connaitre. Autrement dit, le premier sens se retrouve plus proche de la considération empirique du modèle Hlm, tandis que le troisième sens s'approche de son versant analytique. Les deux définitions du terme recoupent précisément les deux facettes du modèle Hlm signalées d'emblée et par deux auteurs dans des positions différents, l'un est un acteur du monde social qui a pour rôle de conforter le modèle, l'autre est un chercheur qui s'attache à comprendre la trajectoire historique du logement social.

S'il ressort donc que le modèle Hlm traduit sur le plan conceptuel une réalité certaine à condition d'être historiquement révolue, son existence contemporaine cependant interroge, puisque sa revendication dans le monde social ne suffit pas à en faire un objet de connaissance. En ce sens, le modèle Hlm peut être pris comme un objet heuristique actuel à la condition de considérer l'hypothèse de son évolution profonde et donc de se situer dans une autre phase distincte de son existence, qui succèderait à la période de sa constitution. Cette hypothèse est utile pour la connaissance, afin de statuer sur la place du logement social dans son rapport à la politique du logement contemporaine, sachant que le vocable *modèle Hlm* reste présent dans les discours du secteur. Trois grandes pistes peuvent être avancées dans l'investigation pour qualifier le phénomène, lequel pourrait être métaphoriquement de l'ordre de la mutation, l'objet est altéré dans sa nature ; de la transformation, l'objet est reconfiguré dans ses éléments ; ou de la sublimation, l'objet accède à un nouvel état. Ces trois voies d'évolutions ne sont pas exclusives l'une de l'autre, et leur combinaison avec des poids relatifs est d'autant plus probable que le logement social est une réalité ancienne, mais toujours bien présente dans la société contemporaine, et surtout significative. Il représente cinq millions de logements, logeant onze millions de familles, versant vingt milliards de loyer, à des organismes investissant plus de quinze milliards d'euros dans l'économie des territoires, et surtout un sujet permanent du débat public en matière de politique du logement. Pour interroger ce potentiel objet de connaissance que serait le modèle Hlm aujourd'hui, il faut donc avoir à l'esprit qu'il apparaît mouvant dans l'histoire récente, renvoyant à un phénomène évolutif sous-jacent, mais sur la base d'une réalité qui reste pour autant très concrète pour des millions de ménages.

L'évolution d'un tel objet ne peut être que complexe, dans la mesure ou le pays n'a pas connu de réforme systémique de très grande ampleur pour sa politique du logement depuis celle de 1977, qui marque encore les esprits des professionnels, et borne les travaux historiques des chercheurs. C'est ce repère temporel qui peut donc être retenu pour borner l'étude du modèle Hlm en tant que questionnement contemporain. En effet, ce tournant se justifie à au moins trois autres titres : le pic de la construction de masse est passé, les programmes de grands ensembles

ont été abandonnés, la période économique des Trente glorieuse s'achève avec les chocs pétroliers. Comment donc envisager cette période par rapport à l'époque antérieure ? Soit les Hlm forment à nouveau un modèle de politique du logement, tel que Jean-Paul Flamand l'avait théorisé, ce qui implique de définir cette politique et de pouvoir y positionner le logement social comme un élément stable et déterminant. Soit les Hlm, dans la continuité de leur évolution, poursuivent leur modèle initial sous une forme altérée, c'est-à-dire dans la dénaturation progressive d'une conception, mais sans toutefois atteindre une autre conception s'y substituant tout à fait. Le processus peut rejoindre la métaphore de l'entropie appliquée aux sociétés, popularisée notamment par Bernard Stiegler (Stiegler, 2015). Soit enfin, les Hlm sont parvenus à un autre stade de leur existence qui en modifie la nature, avec pour conséquence le passage à un autre état, du modèle à une réalité d'un autre ordre. C'est précisément la thèse que défendent William Le Goff et Julien Le Plaideur (Le Goff et Leplaideur, 2021).

> *Liquéfaction des actifs, fluctuation des loyers, dilution des priorités, gestion en flux des réservations, etc. : à bas bruit, le secteur du logement social a bien amorcé un changement d'état. De solide, voire rigide, le logement social glisse ainsi progressivement vers un « présent liquide ». Il rejoint en cela une trame plus globale de transformation de notre monde, sans frontière de secteur.* (en ligne)

Les auteurs font référence à la notion de Zigmunt Bauman (Bauman, 2007), qui distingue plusieurs traits dominants de la société contemporaine, dont l'affaiblissement du politique dans la distribution des pouvoirs, l'incapacité à développer des réflexions de long terme et les organisations collectives qu'elles supposent, auxquels s'ajoute une disparition des responsabilités collectives fragilisant les parcours des individus. La modernité liquide s'accompagne d'un recul de l'État dans certains domaines, cependant compensée par des réinvestissements dans les secteurs autoritaires. En effet, ce cadre général de pensée, qui veut décrire un moment particulier des sociétés de ce fait transitoire, du moins fuyant par sa nature même de liquide, coïncide avec nombre de caractéristiques des évolutions du logement social qui se produisent, en « sourdine » sur le financement pour Jean-Claude Driant (Driant, 2011), « sans narrativité » politique nouvelle selon Yankel Fijalkow (Fijalkow, 2019), sous la forme d'un « tournant discret » pour Matthieu Gimat et Julie Pollard (Gimat et Pollard, 2016), ou dans une ambivalente « coopération déséquilibrée », entre acteurs publics et privés, selon Anne-Laure Jourdheuil (Jourdheuil, 2017).

Mais la limite de cette approche « liquide », aussi éclairante soit-elle, ne réside-t-elle pas dans son concept même, décrivant précisément l'insaisissable sans parvenir à saisir

distinctement ce qu'il veut décrire, le liquide continuant de s'écouler sans réceptacle pour le recueillir. Pour Zigmunt Bauman : « Il nous manque les outils qui permettraient à la politique de retrouver le niveau où le pouvoir s'est déjà établi » (Dumont, 2007 ; Bauman, 2007, p39). Ce manque si visible suffit-il à acter un changement d'état, permet-il d'établir une conception stabilisée, bien que d'une constitution incomparable au modèle antérieur ? Ou ne signifie-t-il pas seulement une mutation en cours, une désorganisation lente et inexorable sans véritable renouvellement, à l'image de l'« accélération néolibérale » de la politique du logement, comme le qualifient Sylvie Fol, Matthieu Gimat et Yoan Miot (Foal et al., 2022) ? Apporter des réponses à ces questions est nécessaire, parce ce que la politique du logement ne pourrait se satisfaire d'une telle indétermination sur le long terme, sans disparaître à son tour et mettre en péril le processus établi de production des connaissances sur cet objet tout entier. Si l'hypothèse du modèle Hlm n'est peut-être pas déterminante en soi pour penser la question contemporaine du logement en France, envisager de renoncer à la politique du logement comme objet engagerait par contre un des grands repères des connaissances sur ce champ. En effet, comme le note Yankel Fijalkow (Fijalkow, 2011) en conclusion de sa *Sociologie du logement*, penser le logement demeure un sujet éminemment politique.

> *La mise en perspective de la notion de besoins, la contradiction entre la fonction de socialisation du logement et son état de marchandise, l'articulation entre réponse politiques nationales et locales, l'inquiétude face à la polarisation sociale, illustrée par le logis-refuge, l'habitat-forteresse et l'assignation à résidence, s'inscrivent dans un questionnement politique.*
>
> p109

Par conséquent, l'investigation sur le Modèle Hlm ne peut se satisfaire à elle-même, celle-ci doit se coordonner à une réflexion plus fondamentale sur l'actualité théorique de la question du logement, et porter donc conjointement sur l'activité de production des connaissances, qui en France n'intervient jamais trop loin de l'État, voire « tout contre », comme l'a montré Michel Amiot (Amiot, 1986). Puisque le Modèle Hlm ne relève pas de l'entendement – étant pour l'heure limité à un moment historique – mais échappe aussi à l'intuition empirique – son état actuel supposé confine à l'indétermination, à une dissolution du sens –, le cerner ou circonscrire son équivalent, suppose de construire un raisonnement permettant de l'aborder en tenant compte de cet écueil initial. Si le Modèle Hlm échappe à l'entendement, la politique du logement développe quant à elle ses concepts et repose sur des idées. De même, si le Modèle Hlm dans son fonctionnement pratique échappe à l'intuition univoque de sa finalité, de ses modalités, de ses contours concrets, le logement quant à lui, comme réalité empirique et matière

première des villes, phénomène social, activité économique, débat politique et trouvant sa matérialité urbaine, devient un objet intelligible prenant notamment la forme d'un système de l'habitat. Le Modèle Hlm se retrouve de la sorte pris en étau, entre deux termes qui s'accordent avec le champ de la connaissance et qu'admettent la pratique de la recherche dans l'étude de la politique du logement et du système de l'habitat.

Le logement, comme le logement social, sont deux catégories de l'action publique, tout autant que deux éléments indispensables à la mise en pratique des modes de vie quotidiens des habitants. Ils comportent donc une forte dimension politique et sociale. Ce sont également des objets économiques, aujourd'hui de loin la première dépense des ménages, renvoyant à une valeur marchande et donc une dimension économique. Enfin, ils participent à la construction de la morphologie urbaine par leurs formes et leur localisation. Ce sont donc à la fois des objets empiriques (matériels) et complexes. C'est ce qui rend difficile l'approche du logement social en modèle, dans la mesure où celle-ci doit s'attacher logiquement à l'interaction entre ces éléments, c'est aussi ce qui en fait l'intérêt et l'utilité sociale. Autrement dit, les trois dimensions politique, économique et sociale, ainsi que la dimension urbaine, voire la dimension culturelle, sont fortement liées lorsque la réflexion se penche sur le logement et le logement social. La réflexion sur le modèle Hlm se situe donc en quelque sorte à leur carrefour.

C'est pourquoi sur le plan du corpus, cette recherche mobilise à la fois des documents scientifiques, souvent pluridisciplinaires, qui ont fait date dans la réflexion sur le logement, mais aussi des témoignages directs d'acteurs, avec une soixantaine d'entretiens. Il s'agit ainsi de contribuer à la sociologie d'une politique publique, celle du logement, en radiographiant la position des différents acteurs par rapport au logement social. Du point de vue historique, l'attention est portée sur l'évolution des connaissances scientifiques qui s'intéressent au logement social par rapport à la politique nationale du logement, en pointant en particulier l'apport d'une partie des travaux du Réseau Socio-économie de l'habitat. En effet, les années 1990 début 2000 ont été propices à des travaux collectifs importants, occasionnant un dialogue de ceux-ci avec l'administration de l'État, à travers notamment le Plan Urbanisme Construction Architecture. Un élargissement du corpus à des recherches marquantes en termes de comparaison européenne est également pris en compte. Du point de vue contemporain, les entretiens permettent de croiser les trajectoires et les réflexions d'une diversité d'acteurs qui interviennent sur la politique du logement, tout en ayant un lien étroit avec le logement social. L'échantillon constitué comporte une soixantaine de personnalités référentes : premier ministre, ministres, parlementaires, hauts fonctionnaires et membres de cabinets, hauts dirigeants du secteur Hlm et du logement, élus locaux, experts et journalistes. L'apport de ces entretiens

permet d'entrer dans les « boucles étranges de la décision », par lesquelles « les acteurs sont inscrits dans des trajectoires, des réseaux, des intérêts et des institutions » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p. 47), comme l'ont montré les travaux de sociologie de l'action publique. En définitive, la bibliographie veille principalement à croiser des travaux de recherche en urbanisme, histoire et géographie, démographie et sociologie, science politique, qui ont pour point de convergence leur attention au logement, pour autant que celui-ci entre en relation directe avec la politique nationale du logement contemporaine, vers l'explicitation de sa globalité. Cela laisse de côté, de ce fait, une grande partie aussi des travaux des économistes, dont les modélisations expliquent souvent un aspect particulier de la question.

En conséquence, une première partie vise à en comprendre les ressorts en organisant une projection de la politique du logement qui consiste à présenter une vision d'ensemble de la politique du logement à partir du logement social. Le premier chapitre présente ainsi les composantes essentielles de la « formation du modèle », jusqu'à décrire la situation qui prévaut à la fin des Trente glorieuses. Le deuxième chapitre peut alors analyser la « dynamique du système » de l'habitat, en revenant pour cela sur une partie des travaux du Réseau de recherche sur la socio-économie de l'habitat, durant les années 1990 début 2000. Ces travaux sont centraux dans la constitution du corpus bibliographique étudié, mis en regards avec les interrogations les plus contemporaines des chercheurs proposant une interprétation d'ensemble de la politique du logement. Fort de cette analyse théorique, le troisième chapitre peut alors interroger le « sens politique » de la politique du logement contemporaine. Il met en lumière trois approches complémentaires à l'échelle nationale et analyse la prise en compte de l'échelle européenne, qui ont toutes à voir avec le logement social. Cette partie débouche sur une interrogation sur la place des acteurs nationaux dans la conception de la politique du logement en France. Elle propose aussi une explication sur l'absence de grande réforme systémique sur les dernières décennies.

Une fois cette projection de la politique du logement effectuée à partir des connaissances, il est possible de concentrer l'attention sur la réalité empirique du logement social pour interroger son modèle, à partir des acteurs qui le mettent en œuvre et le pense. L'enquête a pour point de départ une dizaine d'années d'observation en tant qu'acteur du secteur, à différentes positions : considérant la politique nationale du logement comme coordinateur d'un cycle de concertation nationale et locale, considérant le logement social comme secrétaire de rapports du mouvement Hlm, considérant l'activité militante en faveur du droit au logement dans une association de défense des locataires, notamment. Cette observation permet l'identification de l'échantillon des acteurs. Un cycle d'entretiens est organisé pour rendre compte de leur conception du

logement social dans la politique du logement. C'est sur ce matériau empirique qu'est construite la seconde partie. Elle étudie la représentation du logement social dans la politique du logement, en croisant la position des enquêtés et leur discours. L'analyse cherche à comprendre comment s'organise le champ du logement et du logement social. Pour cela, le quatrième chapitre décrit la « scène nationale des Hlm » à partir d'une analyse biographique dont découle trois positions principales : politique, administrateur et praticien. Le chapitre insiste sur le parcours des acteurs qui est composé non pas d'une position dominante, mais d'un ensemble de positions. Le cinquième chapitre s'intéresse à leurs discours et identifie 19 items décrivant les « justifications des fonctions » du logement social. Les composantes du modèle Hlm selon les acteurs sont ainsi clairement identifiées. Enfin, le sixième chapitre étudie la combinaison de ces items, dans la « formalisation des conceptions », permettant d'en distinguer cinq complémentaires, qui ne recoupent que partiellement les positions des acteurs. Alors, la conclusion pourra envisager comment se construit la politique du logement contemporaine et la place du logement social dans celle-ci.

I

PROJECTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Dès l'introduction de sa *Sociologie du logement*, Yankel Fijalkow (Fijalkow, 2011) pose une distinction théorique fondamentale pour aborder la question : d'un côté, l'état du logement est le produit d'une organisation que la société se donne à elle-même, de l'autre il constitue la matière première des villes avant tout héritée du passé, et méritant d'être considérée en tant que telle. Le logement comme objet de connaissance peut être vu sous cette double facette : l'une portée sur les modalités de sa production et de ses effets dans le temps, l'autre sur les raisons plus profondes de son peuplement.

> La répartition inégale du logement est le résultat d'un processus social mené par un *collectif* d'acteurs spécifiques en interaction. Mais le logement et l'habitat forment un *tout*, un objet sociologique à part entière.
>
> Yankel Fijalkow, *Sociologie du logement,* 2011, p4

Ainsi est-il nécessaire de s'intéresser aux *rapports de production*, qui renvoient par exemple à la dualité entre la propriété et la location, comme le montrent les ouvrages fondateurs d'Engels ou Proudhon (Engels, 1957 ; Proudhon, 1966 ; Flamand, 2012). Mais il est tout aussi utile d'analyser les caractéristiques des habitations, comme a pu le proposer à la toute fin de la tradition érudite, le géographe Pierre Deffontaine dans un quasi tour du monde (Deffontaine, 1972), sans oublier l'attention à porter sur la description des usages qui leurs sont associés comme le pratique par exemple Roger-Henri Guerrand (Guerrand, 1997), lorsqu'il interroge la vie pratique pour elle-même, où Jean-Claude Kaufmann (Kaufmann, 1977) dans ses enquêtes successives sur les différentes facettes dans l'intimité quotidienne, depuis son premier ouvrage sur la vie en Hlm. Olivier Schwartz (Schwart, 1990) quant à lui dans une approche ethnographique, entre dans le « monde privé des ouvriers ». Mais progressivement, une autre clé de lecture plus transversale se met en place, à mesure que l'action publique se déploie, jusqu'à devenir prépondérante en France : la politique du logement. Aux premières dispositions juridiques, dès le milieu du XIXe siècle, suivent des lois et des règlements, venant définir ce que la Nation exige de ses conditions d'habitations, en même temps qu'apparaît pour ce faire une catégorie spécifique de logements, appelée communément *logement social*. L'histoire de cet objet singulier a désormais largement été étudiée, de ses origines à sa trajectoire séculaire, en passant par son architecture et ses implications urbanistiques. Elle est riche d'enseignements

pour comprendre comment s'articulent les actions du « *collectif* d'acteurs » et l'évolution de l'habitat vu comme « un *tout* ». Le logement social y apparaît alors comme une clé d'entrée systémique, qui permet de comprendre la politique du logement, laquelle offre elle-même un éclairage fécond sur la question plus générale du logement en France.

C'est pourquoi, la distinction que propose Yankel Fijalkow constitue une proposition épistémologique de synthèse originale pour y positionner le logement social et suivre son évolution dans la politique du logement. Elle se différencie des travaux insistant davantage sur la distinction entre logement et habitat (Segaud, Brun et Driant, 2002), parce qu'elle se concentre d'une part sur le logement, en se plaçant du côté des processus, et d'autre part sur le tout du logement que forme l'habitat du côté du résultat. Elle est attentive non seulement à une approche dynamique, mais aussi à une approche d'ensemble, pensées toutes deux comme formant un objet de connaissance d'un seul tenant, un « tout indissociable » (Fijalkow, 2010, p. 109). Elle permet d'envisager une des réponses possibles à l'actualité problématique du couple *Logement et politique(s)* posée par Fatiha Belmessous, Loïc Bonneval, Lydia Coudroy de Lille et Nathalie Ortar, dans leur ouvrage collectif (Bonneval et al., 2014) qui revient sur une décennie de travaux des jeunes chercheurs du réseau pluridisciplinaire sur l'habitat. Celui-ci prend notamment la forme des « journées jeunes chercheurs », organisées à partir de 2005. Elles font partie des travaux du Groupement d'Intérêt Scientifique sur l'habitat, issu du Réseau socio-économie de l'habitat et devenu après une interruption de quelques années le Réseau Recherche Habitat Logement (REHAL) sous l'impulsion de chercheurs toulousains, à partir de 2011.

Les coordinateurs de l'ouvrage appellent dans leur introduction à « un renouveau des travaux par-delà la diversité des méthodes et des objets » (Bonneval et al., 2014, p. 22), découlant de leur analyse des thèmes des colloques et des communications proposées dans ce cadre depuis 2005. En effet, la question du logement ne peut être « ramen[*ée*] uniquement à un tournant néolibéral », parce que « l'ambition techniciste de modernisation de l'habitat, qui doublait le projet bâtisseur des Trente Glorieuses et qui semble s'être dilué dans le rafistolage des défaillances du marché, subsiste néanmoins à bien des égards » (Bonneval et al., 2014, p. 21). Autrement dit, le paradigme tendant à lire l'évolution de notre société contemporaine sous le prisme du néolibéralisme apparu à partir des années 1980, tel qu'il peut être décrit par exemple en filigrane dans les *Structures sociales de l'économie* chez Pierre Bourdieu (Bourdieu, 2001), ne suffit pas à comprendre la question du logement, parce que sa politique découlerait surtout de considérations qui seraient propres au logement. Or, les éditeurs de l'ouvrage *Logement et politique(s)* relèvent que la voie de recherche qui consisterait à observer « par le bas, par leurs instruments et leur mise en œuvre » les effets directs et indirects sur le

logement de l'*action publique*, pour comprendre au plus près ses « permanences et reconfigurations » (Bonneval et al., 2014, p. 21) – en référence aux travaux de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (Lascoumes et Le Galès, 2012) notamment – n'est pas non plus la voie choisie par les jeunes chercheurs, qui s'intéressent plutôt à « l'articulation avec les populations, les dynamiques locales et la transformation du bâti » (Bonneval et al., 2014, p. 21).

Leurs remarques sont ainsi en adéquation avec la *Sociologie du logement* de Yankel Fijalkow. Elles s'inscrivent dans une tradition de recherches françaises que l'auteur retrace, venues des premières enquêtes philanthropiques et de l'attention portée aux relations entre habitants et habitations, dans un contexte d'élaboration progressive d'une politique publique, passant par les revendications du mouvement social et l'invention de méthodes voulues rationnelles pour y répondre, dans un lien étroit entre production de connaissances et administration. Cependant, les travaux récents des jeunes chercheurs, puisant essentiellement leurs enquêtes dans des terrains fortement localisés, souvent tirés de la région parisienne, et remontant en généralités par comparaison à d'autres secteurs ou d'autres sujets, s'attachent peu à l'échelon national pour lui-même. Par exemple, Marie Mondain (Mondain, 2021) concentre l'attention sur les zones de décroissance urbaine, Amandine Mille (Mille, 2021) s'intéresse aux métiers de la gestion chez un organisme francilien, Benjamin Leclerc (Leclerc, 2021) au développement social urbain dans les quartiers populaires. La plupart des travaux approchent ainsi la globalité d'une politique publique davantage dans la combinaison complexe de monographies, que dans l'interprétation d'un système théorisé à valeur de modèle. Si bien que leur procédé par recomposition d'après des cas particuliers, s'il favorise l'explication des nuances, a tendance à laisser de côté les questionnements sur les motivations politiques générales, l'organisation de la pensée et des débats qui président aux orientations que la société se donne à elle-même, en-deçà des décisions ponctuelles, législatives ou réglementaires. Il en ressort par conséquent que « les approches critiques, notamment sur l'incapacité à anticiper des effets à long terme, ou sur les ‘‘ratés’’ de l'intervention publique » (Bonneval et al., 2014, p. 22) ne sont pas majoritaires chez les jeunes chercheurs.

Ce constat sur la faible représentation des approches globales et les interrogations qu'elles pourraient susciter est partagé par Jean-Pierre Lévy et Yankel Fijalkow, qui notent que malgré l'importance des mouvements sociaux depuis les années 1990 et leur médiatisation, « paradoxalement, [les politiques du logement] restent peu étudiées en France dans leur globalité, dans le champ scientifique » (Lévy et Fijalkow, 2010, p. 113). C'est également la conclusion de Marie-Christine Jaillet dans son étude 2010-2015 sur l'état de la recherche consacrée au logement social. Elle y note en effet qu'« au niveau national, les travaux portent

d'abord sur les périodes passées (histoire du logement social, de la « banlieue rouge » ou des « grands ensembles »). L'analyse de la place, du rôle et de la stratégie du Mouvement HLM sur la période récente se limite à quelques bribes » (Jaillet, 2015, p. 22). Elle remarque ensuite que certains grands acteurs font l'objet d'analyses poussées mais que « rien de comparable n'existe sur le monde HLM dans, par exemple, ses rapports à l'État » (Jaillet, 2015, p. 22), pourtant déterminant dans la politique du logement. Elle confirme son analyse cinq ans plus tard dans sa note rétrospective sur les recherches de la décennie 2010, publiée avec Dominique Belargent, où est mis en lumière « l'émergence de nouveaux thèmes », au premier rang desquels « les mutations du modèle du logement social » (Belargent et Jaillet, 2020, p.8). Mais cette observation est pondérée par la limite de ces travaux « centrés sur le seul segment constitué par l'offre HLM », qui est « rarement appréhendé dans ses interactions avec d'autres segments du parc immobilier pour apprécier, selon les contextes de marché, les logiques de complémentarité, concurrence, hiérarchisation, etc. » (p8). En définitive, si la recherche sur le logement social est active, un angle mort persiste, qui porte sur « le rôle du mouvement HLM au niveau national, du moins pour la période récente » (p6).

Pour aborder cet impensé relatif, une voie d'entrée peut être trouvée grâce à la proposition de Yankel Fijalkow, qui permet de cerner précisément comment s'organisent ensemble deux principales orientations de réflexion. L'une part d'un effort théorique de modélisation à partir du *tout*, l'autre part d'un effort empirique d'observation à partir des *acteurs* ; l'une systémique se place en amont de la question du logement comme problème public et l'autre, pratique, en aval. La combinaison des deux, peu usuelle pourtant, permet de poser à nouveaux frais l'écueil de la « vision d'ensemble », que Jean-Claude Driant définissait dès 2009 (Driant, 2009, pp. 169-174 ; Driant 2015, pp. 181-186), comme l'impasse primordiale de la politique du logement, et qui met encore aujourd'hui en défaut, tant l'action que la connaissance.

> C'est la vision d'ensemble qui pose problème, […] celle-ci est pourtant la condition indispensable pour sortir de la situation actuelle en mettant le doigt sur les contradictions et parfois les concurrences qui émergent [« qui découlent » dans la 2e éd. p181], sur le terrain, de la superposition des enjeux et des moyens.
>
> Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*
> p169 de la 1e éd

Partant du constat que les politiques du logement contemporaines en France sont couramment qualifiées d'« illisibles, incohérentes et inefficaces » (Driant, 2009, p. 7, Driant

2015, p. 7), leur examen détaillé montre que certains de leurs aspects sont « au contraire, extrêmement performants » (Driant, 2009, p. 169 et Driant, 2015, p. 181), lorsqu'il s'agit par exemple de soutenir l'industrie du bâtiment, ou d'améliorer le confort des logements. En revanche, les résultats sont plus ténus sur le front du « mal-logement » ou de « la mixité sociale dans la durée ». Leur difficulté réside plutôt dans la fragmentation qui les atteint, touchant tant les modalités d'actions, les responsabilités politiques que les échelles d'intervention. La politique du logement est ainsi devenue un objet éminemment technique, poussant à la spécialisation des dispositifs dans leurs modalités d'application. Par exemple, l'application de la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS), introduite dans la Loi de finances 2018, compensée en partie par une réduction de cotisation à la Caisse de garantie des logements locatifs sociaux (CGLLS) dont le calcul est revu annuellement, complique le suivi de la gestion financière des organismes. Elle pose aussi des problèmes d'actualisation, avec la récente « contemporéanisation » des aides personnelles au logement, par exemple, prônée notamment par Julien Damon (Damon et Cloarec, 2018), implique un enjeu informatique dans les CAF.

Cela conduit à une technicisation des acteurs eux-mêmes, dans leurs savoirs et leurs pratiques, comme en témoigne l'implication de l'Union sociale pour l'habitat en matière de formation de haut niveau. L'organisme est ainsi devenu partenaire de deux formations à destination des dirigeants du logement social, le Master 2 « Droit Immobilier et management du logement et de l'habitat social », de l'Université Sorbonne Paris Nord, depuis 2012, et l'Executive Master « Dirigeant du logement social » de l'Université Paris-Dauphine, depuis 2017. Mais cette fragmentation se fait au grand détriment des relations entre tous ces différents éléments. Peut-être par souci didactique, l'image de l'entropie, que Bernard Stiegler a transposée en *anthropie*, n'est-elle pas inadéquate à mentionner ici, puisqu'elle a pris place récemment dans les réflexions sur l'avenir du logement social (Stiegler, 2019). Déclinée du 2^{e} principe de thermodynamique selon lequel tout système clos tend à son refroidissement, le philosophe le réinterprète pour les sociétés humaines dans leur rapport à la technique comme une tendance à la désorganisation. Jean-Claude Driant observe quant à lui, de façon plus directement intelligible, l'« éclatement » de la politique du logement, qui la rend non seulement plurielle mais surtout problématique. Car cet éclatement empêche de « dégager la logique d'ensemble du système » (Driant, 2009, p. 169 et Driant, 2015, p. 181).

Le rapport entre les parties et le tout de la politique du logement est brouillé. L'équilibrage de leur lien organique entre le tout et ses parties n'opère plus : la pratique trop éclatée et le système trop flou, devenus de part et d'autre sous l'effet du temps exacerbés, peinent à se répondre mutuellement, à exprimer leur cohérente complexité. Le mouvement réciproque qui

relie le concret à l'abstrait, le simple au complexe, doit donc être reconquis progressivement, par un effort de méthode, qui tout à la fois réexamine les savoirs disponibles pour mieux les agencer, à l'aune des informations produites dans le champ et devant être reformulées à nouveaux frais, suivant le mouvement qu'a notamment décrit Edgar Morin[2]. Pour ce faire, Jean-Claude Driant propose une première étape de déconstruction de l'équation, dans la conclusion de son ouvrage, dont les deux éditions varient légèrement. D'abord, il s'intéresse à l'articulation des échelles et des pouvoirs, renvoyant aux instruments permettant d'objectiver ces rapports, en invitant à « territorialiser les enjeux, améliorer les moyens de connaissance » (Driant, 2009, p. 170 et Driant, 2015, p. 182). Le rôle des marchés locaux du logement est mis en avant, ceux-ci devant contribuer plus fortement à éclairer le diagnostic national, et à instaurer un rapport plus structurant entre les responsables politiques des territoires et de l'État.

Ensuite, il pointe le besoin de « diversifier et clarifier une offre accessible au plus grand nombre » (Driant, 2015, p. 183), nuançant son point de vue par rapport à la 1e édition qui privilégiait d'« accroitre l'offre accessible » (p171). En effet, l'accroissement passe moins par la construction nouvelle que par l'habitat existant, et tout spécialement par l'offre dite « intermédiaire », qui « pour être efficace […] ne peut se confondre avec le logement social » (Driant, 2015, p. 184) – autrement dit le parc locatif privé aisément accessible. Le logement social quant à lui, est vu comme un segment à « réformer […] sans renoncer à la mixité » (p183, 2e éd.). Alors que dans sa 1e édition Jean-Claude Driant précisait que l'opposition entre droit au logement et mixité n'était qu'une « contradiction apparente », car elle reposait sur des « temporalités distinctes » (Driant, 2009, p. 171), il exhorte plus directement dans sa nouvelle version à la « dépasser » (Driant 2015, p. 183). Les pistes avancées butteraient alors immanquablement sur trois difficultés : l'effort budgétaire ; la spécialisation des HLM en direction des pauvres ; la lutte contre « la paupérisation de quartiers et de villes entières » (Driant, 2015, p. 184). Enfin, en matière d'accession à la propriété selon lui, ses « vertus justifient la poursuite des politiques nationales et locales » (Driant, 2015, p184), dans la mesure de la prudence, étant donné l'impératif de limiter l'étalement urbain, et de mener les réflexions architecturales qui en découlent.

Le propos s'articule donc d'une part, sur le triptyque des grands statuts d'occupation du parc de logement – location sociale, privée et accession – dont il s'agirait d'entretenir la diversité ; et d'autre part sur la dualité entre le local et le national qu'il s'agirait de clarifier. La « vision d'ensemble » devrait donc être en mesure de répondre à ces deux enjeux : entretenir la diversité,

[2] Edgar Morin, *La méthode, 3. La Connaissance de la connaissance*, Le Seuil, 1986

c'est-à-dire concevoir un système de l'habitat qui favorise son équilibre interne dans le temps ; garantir la clarté, c'est-à-dire concevoir un modèle politique qui déploie une logique cohérente et opérante. Il faut bien préciser que l'interprétation proposée ici de ces conclusions se place à la jonction des deux facettes de la question du logement, développée plus haut à partir de la proposition de Yankel Fijalkow. Elles permettent de mieux cerner comment aborder un angle mort de la connaissance sur la question contemporaine du logement en France. Par contre, elles ne sont pas suffisantes pour engager une investigation permettant de comprendre pourquoi le travail collectif mené tant par les chercheurs de l'habitat que par les acteurs du secteur, ne porte pas ses fruits.

C'est pourquoi, dans cette première partie, trois chapitres seront développés afin d'aboutir à une méthode d'enquête, qui entend apporter un éclairage possible sur ce problème doublement posé à la connaissance et au monde social. La réflexion prendra dès lors pour objet central le logement social, parce que celui-ci permet de naviguer à la fois dans ses interactions avec les autres segments du parc, et dans le cadre de sa relation privilégiée avec l'État, offrant ainsi un balayage complet de la politique du logement. Par souci de simplification dans la démonstration, la place du local ne sera quant à elle pas traitée en tant que telle, mais en fonction de sa relation à l'échelon national. Le propos se décomposera en trois moments.

Le premier chapitre montrera comment se forme, et de quoi se compose, le modèle HLM, pour aboutir à l'explicitation des termes de son équation contemporaine, dans laquelle le poids immobilier du parc et la logique du marché sont déterminants. Le deuxième chapitre montrera comment le succès de la politique du logement sur le plan économique masque une critique urbaine plus profonde, qui révèle un grippage du système. Il s'agira alors de comprendre les origines de ce grippage, en montrant en quoi consiste le système. La démonstration s'attachera pour ce faire aux débats théoriques qui ont animé les travaux du réseau Socio-économie de l'habitat, impulsés par un organisme interministériel, dont est issu l'actuel Plan Urbanisme Construction Architecture (Puca), confirmant le lien étroit en France entre production de la recherche sur l'habitat et administration. L'attention se portera tout spécialement sur les développements théoriques des travaux portés par Jean-Pierre Lévy. Enfin, le troisième chapitre introduira une réflexion sur le sens politique de la politique du logement, à partir d'un détour européen au modèle introuvable, mais surtout à travers les propositions émanant des modèles théoriques, et leur relation ou leur écart avec celles des acteurs politiques, ouvrant sur une proposition méthodologique originale.

En effet, cette recherche commence là où s'achève l'ouvrage de Jean-Claude Driant : « retrouver une vision d'ensemble ». En aboutissant à cette proposition conceptuelle, cet auteur

ouvre une réflexion nouvelle, qui doit interroger préalablement la nature de ce concept et les modalités de son élaboration. Il s'agit donc de prendre part à cette réflexion, en s'appuyant préalablement sur deux prises de positions, en adéquation avec les apports épistémologiques de Yankel Fijalkow. En ce sens, la vision d'ensemble consiste en une *représentation* – la possibilité d'un discours sur le *tout* – produite essentiellement par des *personnalités nationales* dont la fonction consiste en grande partie en cette activité – renvoyant au rôle du *collectif d'acteurs*. Il faudra ensuite partir à leur rencontre, pour décrire comment se déploie leur pensée individuellement et prises dans leur ensemble, afin d'en discerner finalement les raisons. Cette première partie a donc pour objectif de construire un dispositif de projection de la politique du logement, non pas pour faire toute la lumière sur la question, mais pour en maitriser un angle et le contour de ses ombres, opérer une réduction de ses multiples dimensions à un plan concentrant ses rayons, respectant en cela l'esprit de géométrie qui procède de la pratique des sciences sociales.

Chapitre 1
Formation du modèle

Afin d'aborder le logement social dans sa période contemporaine, un préalable nécessaire consiste à poser les termes essentiels de son héritage, à pointer distinctement les différents éléments qui pourtant s'enchevêtrent. Du milieu du XIXe siècle à la fin des Trente Glorieuses, un « modèle » s'élabore en effet progressivement, identifié comme tel par Jean-Paul Flamand (Flamand, 1989), qui distingue le temps de sa constitution, le moment court de son expansion, suivi de son étiolement. Il s'agit ici d'expliciter seulement ses principales composantes en insistant sur celles qui perdureront jusqu'à nos jours, sous des formes tantôt différentes de leurs premières manifestations, tantôt combinées entre plusieurs voies pourtant opposées et restant ainsi présentes dans l'armature de la pensée contemporaine du logement en France. Cinq étapes peuvent être relevées, qui s'emboitent plus ou moins chronologiquement plutôt qu'elles ne se succèdent strictement, apportant chacune leur part à un édifice conceptuel complexe, dont la réification indispensable pour constituer un objet de recherche, opère forcément des simplifications, élude certains développements possibles et l'érudition qui pourrait les accompagner. Il ne s'agit donc pas ici de condenser une vaste histoire, ni de revenir chronologiquement sur chaque aspect de la genèse du logement social en France, en particulier son caractère buissonnant entre philanthropie et urbanisme patronal (Frey, 1985, Cornuel et Duriez, 1983) d'un côté, offices publics de l'autre (Carraz, Jejouzo et al., 2014 ; Lévy-Vroelant, 2012), ou encore sur les initiatives alternatives sur les principes coopératifs, comme les Castors (Deschamps, 2020). Car en-deçà de la forme des entreprises et des réflexions sur l'urbanisme, la société et les politiques publiques qui se manifestent, plusieurs éléments clés se forgent à mettre davantage en exergue, pour comprendre les déterminants structurels du modèle de logement social, dans le cadre d'une recherche tournée vers la période contemporaine.

C'est pourquoi les principales figures nationales par exemple, n'apparaissent quasiment pas dans l'exposé, alors que tout le travail empirique de cette recherche porte sur leurs successeurs actuels. Cette absence s'explique parce que l'histoire retient les protagonistes des faits politiques, distingue les personnages de premier plan ou les penseurs qui marquent leur temps.

Elle met en relief les faits saillants et leurs intrications. Or, étudier la période contemporaine invite au contraire à creuser les représentations qui rassemblent les acteurs, à remarquer les petits faits qui éclairent leur appartenance commune à une œuvre d'ensemble. Elle suppose de considérer les personnages dans la lumière de l'actualité comme ceux dans l'ombre des pouvoirs. Surtout, elle implique de s'attacher à la trame intellectuelle qui nourrit leur pensée, à la structure analytique qui permet de la décrypter. C'est pourquoi, doivent être retenus prioritairement de cette histoire les concepts clés plutôt que les noms, différentes évolutions parallèles plutôt qu'une frise continue, l'ordre d'énonciation ne respectant pas toujours la succession des années, imposant quelques allers-retours.

D'abord, les *origines* du logement social demandent d'être exposées, montrant qu'elles portent en elles les germes d'un modèle. Puis il faut souligner combien l'*État central* marque de son empreinte la confirmation des premières initiatives. Il permet le déploiement sur un temps court d'une puissante politique de construction qui aboutit à la *constitution d'un parc volumineux* et par-là même structurant. Objet public singulier, il se distingue de la *logique de marché*, tient une place particulière dans l'immobilier résidentiel sans pour autant s'en détacher tout à fait. Il en ressort une *position ambivalente* pour le logement social, entre instrument de régulation et vecteur de modernisation de la société.

Modèle des origines

C'est avec la thèse de Roger-Henri Guerrand (Guerrand, 1966) publiée au milieu des années 1960, que le logement social est consacré comme objet d'étude universitaire, avec cependant une ambiguïté de posture. Comme le note Annie Fourcaut dans sa préface à la troisième édition du livre, l'auteur empreint de catholicisme social se veut à la fois historien et défenseur de ceux qu'il appelle les « classes souffrantes » (Guerrand, 2010), en adéquation avec la lecture de Danièle Voldman (Voldman, 2013). La fresque de la deuxième moitié du XIXe siècle qu'il dessine met en relief les attentes en matière de logement de la classe ouvrière, tout autant que les propositions apportées par les expérimentations socialistes, dont le familistère Godin à Guise représenterait l'exemple le plus abouti. Dans son ouvrage historique, Jessica Dos Santos (Dos Santos, 2016) montre comment cette expérimentation républicaine et sociale, loin d'un isolat, s'inscrit en effet sur le long terme dans son environnement économique, social et politique. Mais la présentation par Roger-Henri Guerrand des débats politiques qui se jouent à Paris, fait la part belle aux défenseurs des « Habitations à Bon Marché », au détriment d'une analyse tout aussi poussée des opposants conservateurs, qui privilégient la voie de l'accession à la propriété pour les couches populaires, aux situations les plus favorables. Dans sa lecture

critique de la 1e édition de l'ouvrage, Marie-Geneviève Raymond reproche à l'auteur d'omettre que « pour les socialistes, le logement fait partie d'une politique générale de désaliénation économique », tandis que les classes dirigeantes visent plutôt l'intégration dans ce système. Pour ce faire, celles-ci veulent « canaliser [les] aspirations [de la classe ouvrière] vers la propriété en les détournant de la lutte de classe », c'est-à-dire en élaborant une politique de « déprolétarisation symbolique » qui souscrit au « cadre idéologique des classes moyennes » (Raymond, 1968, p. 264). Cette critique est utile, parce qu'elle permet de montrer que, dès les origines, l'option politique du logement social pour répondre aux besoins en logements des couches populaires n'est pas unique, elle s'inscrit dans une alternative, dont le pendant est l'extension de l'accession à la propriété, en particulier par le pavillon.

En effet, Marie-Geneviève Raymond publie à la même époque un important ouvrage historique, dont le titre sonne comme un contrepoint à celui de Guerrand : *La politique pavillonnaire* (Raymond, 1966). Croisant de nombreuses sources, elle montre comment « l'analyse des observateurs sociaux localise les points chauds de l'immoralité ouvrière ; ce sont les espaces communs de l'habitation collective et ce sont les lieux où l'ouvrier passe son temps libre. Comme l'habitat est insalubre, il s'agit de la rue, du café »[3] (Raymond et al. 1969, pp. 125-126 ; Davidovitch, 1968). A ces considérations des observateurs et acteurs de l'époque sur les modes de vies, s'associent une pensée de l'extension urbaine qui accompagne le développement industriel de la France et son évolution économique et sociale. Celle-ci prône, en même temps que les HBM, une idéologie de la petite propriété attachée notamment aux vertus du jardin privé. Cette autre voie de l'habitat individuel, comme idéal de liberté, n'est pas sans lien avec des valeurs plus anciennes issues de la Révolution française, mais aussi des craintes venues de la période préindustrielle. Durant la première moitié du XIXe siècle, les désordres sociaux à Paris sont nombreux et marquent les esprits, leur étude inspirera la célèbre formule de Louis Chevalier qui mettra en équivalence « classes laborieuses, classes dangereuses » (Chevalier, 1968). La politique du logement s'avère dès l'origine une réalité entremêlée.

Cette vision composite de l'habitat est si prégnante qu'elle irrigue aussi, de l'intérieur, les réflexions et les projets à l'œuvre du côté des *pères fondateurs* du logement social. Dans son *Essai sur l'histoire du logement social*, Jean-Paul Flamand montre comment s'articule une « réflexion binaire sur un même objet », mais qui concourt cependant à « La naissance d'un

[3] Citation pp125-126, mise en exergue par André Davidovitch dans « Raymond H., Haumont N., Raymond M.-G., Haumont A., *L'habitat pavillonnaire* ; Haumont N., *Les pavillonnaires, Etude psycho-sociologique d'un mode d'habitat* ; Raymond M.-G., *La politique pavillonnaire* », in *Revue française de sociologie*, 1968, 9-2. pp269-274.

modèle » (Flamand, 1989, p. 129). Il relève notamment trois couples : le premier oppose, comme évoqué plus haut, la maison individuelle et les logements en collectifs, dont découle le deuxième, la propriété contre la location qui pose « un débat entre le souhaitable et le possible » (Flamand, 1989, p130). Le troisième renvoie à l'urbanisme, cette approche de la réflexion sur la ville comme objet et comme pratique qui émerge à l'époque, au terme de la période haussmannienne. « Un nouveau dilemme se présente, qui n'est que la traduction sur ce plan de l'évolution économique et sociale en cours : cet habitat doit-il être monoclassiste ou socialement mixte » ? (Flamand, 1989, p130) Deux réponses se présentent alors, qui apparaissent de l'hétérogénéité des classes populaires. Pour la fraction inférieure logée dans les îlots insalubres, l'option de quartiers populaires de qualité est privilégiée, une forme d'habitat homogène qui permette de contrôler la population. Pour la fraction supérieure échappant à la précarité et qui sait déjà se fondre dans la ville par son mode de vie, un mélange est souhaitable pour accompagner son processus d'intégration.

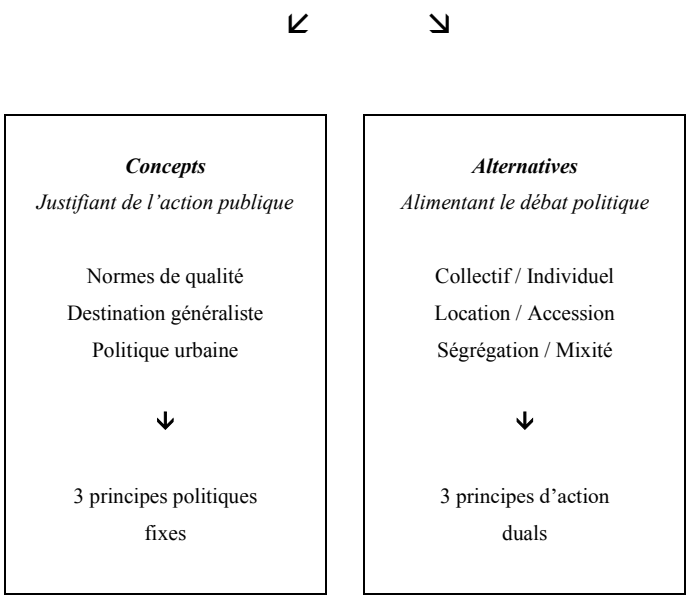
En revanche, un sujet important n'est pas directement posé. Certes, les réflexions sont poussées sur le confort intérieur des logements et les équipements qu'ils doivent comporter, contribuant à les différencier selon qu'ils disposent ou non d'une salle de bain par exemple, et justifiant les différences de loyer. Mais le calcul de l'adéquation entre, d'une part, les besoins évolutifs des ménages en fonction de leur taille, et d'autre part, les caractéristiques des logements associés à la rotation de leur occupation et devant amener à une programmation de la construction et des parcours, ne fait pas encore partie de la politique du logement. Jean-Paul Flamand conclut que le logement social de cette époque « servira à arrêter les normes dans ce domaine, ainsi qu'une première définition morphologique qui fera modèle au cours de la période suivante », mais « trop peu, trop petit, trop cher, [*sont trois caractéristiques*] dont la France aura bien du mal à se défaire par la suite » (Flamand, 1989, p140).

A la fin du XIXe siècle, c'est la destination du logement social qui évolue. La catégorie de population concernée n'est plus seulement celle des ouvriers de l'industrie, mais glisse progressivement vers le citoyen modeste, qui rencontrerait un problème de logement lié tout spécialement à l'insalubrité. Susanna Magri analyse ce glissement qui aura sa traduction législative avec le vote de la loi Siegfried en 1894. Elle identifie trois principes dont la confrontation desquels va « résulter l'élargissement des bénéficiaires » (Magri, 1991, p. 35). D'abord, « la prévention, qui justifie une action régulée et soutenue de l'État », et vient tempérer aussi l'influence politique au niveau local du socialisme municipal. Ensuite, « l'égalité des citoyens devant la loi » est avancée pour limiter le poids de la relation structurelle entre ouvriers et patrons, en particulier dans le cas de l'accession à la propriété. Enfin, l'« égalité

sociale » est revendiquée pour éviter que les populations ouvrières ne soient stigmatisées et envoyées en dehors des villes, posant un problème de ségrégation. Pour l'historienne : « Au terme de ce processus, le schéma causal liant l'habitation « insuffisante et encombrée », « insalubre » (Magri, 1991, p38), à la situation des travailleurs de l'industrie est abandonné : le « taudis » est désormais regardé comme le produit d'un milieu spécifique, un « mal » propre à la ville ».

En conséquence, la politique du logement s'éloigne du travail et des rapports de classes pour « entrer dans le domaine des politiques urbaines » (Magri, 1991, p47). Cela se traduit sur le plan des outils d'observation permettant de guider l'action publique. Alors que les enquêtes monographiques procédant par échantillonnage prévalaient, tenant compte de la situation professionnelle des ménages, un appareillage statistique à l'échelle du logement est mis en place. Au début du XXe siècle donc, le cadre du logement social comme instrument de la politique du logement en France est posé, il forme un modèle qui comporte deux types d'éléments : ceux univoques justifiant l'intervention publique, ceux équivoques alimentant le débat politique sur ses modalités.

Figure 1 : Le modèle des origines du logement social en France



Composante étatique

Dans la périodisation de l'histoire du logement social qu'il propose pour le XXe siècle, Jean-Paul Flamand définit deux étapes avant le grand tournant des années 1970. La première,

qu'il qualifie de « transition », où prédomine malgré les crises une ambition de « modernité conquérante » (Flamand, 1989, pp141-250), englobe les guerres mondiales jusqu'au milieu des années 1950. Celle-ci permet aussi de mettre en évidence la composante étatique du modèle de logement social. Deux points de contexte doivent être soulignés pour comprendre l'évolution de la politique du logement. D'abord, la construction n'est pas dynamique, le parc de logement sociaux ne croit que faiblement. Ensuite, l'orientation politique globale se distingue des autres pays européens centrés sur les catégories populaires. La France s'inscrit pleinement dans l'originalité de son approche généraliste qui conjugue paradoxalement les visées du socialisme-réel, mais dans la continuité de l'impulsion initiale des grands bourgeois du milieu patronal, à l'origine de formes urbaines spécifiques, qui entendaient contrôler le mode de vies des ouvriers. La période est aussi marquée notamment par la figure d'Henri Sellier, qui a inspiré les « faubourgs-jardin », réalisations urbanistiques originales, et contribué à la diffusion de la pensée urbaine, agissant comme un véritable homme de réseau (Frioux, 2013). Plusieurs programmes HBM de cette époque deviendront des emblèmes, lorsque le secteur voudra écrire son histoire *officielle*, la qualifiant d'« *utopie réaliste* » (Quilliot et Guerrand, 1989). De façon plus théorique, le concept du plan fait débat et l'architecture moderne apparaît à travers notamment la figure de Le Corbusier, en antichambre de la période suivante. La rationalisation de la construction du logement pour obtenir les prix les moins chers progresse, à cette époque où les Français ne consentent qu'à consacrer environ 10% de leurs dépenses au logement. Des programmes sociaux plus chers sont donc envisagés, au *Loyer moyen* visant des populations aux revenus plus élevés. Mais avec des conséquences plus structurelles sur le très long terme. La Loi Loucheur de 1928 renforce l'intervention publique dans le logement social par son financement via la Caisse des Dépôts.

Les recherches récentes en histoire financière mettent en lumière un volet supplémentaire au modèle du logement social pour ce début de XXe siècle. Si les volumes financiers affectés au logement par la Caisse des Dépôts restent encore modérés, le travail opéré au sein de l'institution n'en reste pas moins déterminant. Hélène Frouard montre par exemple comment sont rapidement mis sur pied « des services administratifs dévoués aux habitations à bon marché – services dont les compétences sont rapidement appréciées et reconnues » (Frouard, 2008, §28). Ceux-ci permettent certes de financer les organismes, mais aussi de leur apporter un accompagnement et des conseils dans leur gestion et leur développement, et alimenter en interne un questionnement sur le rôle de la politique du logement. En outre, la Caisse des Dépôts crée son bras armé, la SCIC, qui développera dans de grands projets sa propre conception du logement fondée sur « l'organisation statistique et le resserrement autour de la sphère

familiale » (Landauer, 2008, §17). En quelque sorte, l'infrastructure se prépare petit à petit sans le savoir à son déploiement, au service du virage de la production de masse. En 1969, le Président de la SCIC, Léon-Paul Leroy, rappelle le projet initial dans une publication de prestige (Saulnier, 1969), à l'image de l'ambition modernisatrice de l'entreprise publique.

> Répondant à l'invite des pouvoirs publics, la Caisse des dépôts a créé voici quinze ans sa société centrale immobilière, la SCIC, pour contribuer à la résorption de la pénurie de logement et, singulièrement, de logements sociaux, qui paraissait caractériser cette époque et pour aider au passage de la période de reconstruction à celle de la construction. On sait comment, sous la double pression de la croissance démographique et des migrations internes, ce que l'on a d'abord considéré comme une « crise » de logement, s'est transformé en un besoin aussi permanent que pressant
>
> Léon-Paul Leroy, in *L'art dans la cité*
> p9

Trois principaux éléments concomitants interviennent dans la mise en marche d'une très puissante intensification de la politique de construction à partir du milieu des années 1950, et qui n'a pas d'autre équivalent dans l'histoire du pays, avant la décennie 2010. Elle intervient à la faveur de l'arbitrage implicite des priorités entre ambition économique et amélioration des conditions de vie. En effet, les efforts pour reconstituer dans l'urgence l'appareil industriel avec la reconstruction portent leurs fruits, ce qui permet à l'État de se pencher plus favorablement sur les conditions de logement des Français. En témoigne, la préparation du *Plan Courant*, une loi-cadre votée en 1953 qui combine pour la première fois une « approche foncière, financière et technique du problème » (Flamand, 1989, p199) du logement. Un système de prime à l'accession à la propriété est mis en place, avec le soutien du nouveau directeur général de la Caisse des dépôts François Bloch-Lainé.

C'est ce que Sabine Effosse appelle « l'invention du logement aidé » (Effosse, 2003) en marge des HBM, dont le succès est tel que l'historienne va jusqu'à s'interroger, dans le titre d'un de ses articles : « La construction immobilière en France, 1947-1977 : le logement social, un secteur prioritaire ? » (Effosse, 2006). Un grand nombre de ménages vont alors avoir l'opportunité de quitter leur logement social, pour devenir de petits propriétaires accédants et générer ainsi une dynamique de mobilité sociale et résidentielle par l'évolution de leur statut d'occupation. Mais la loi introduit parallèlement une autre disposition importante, la généralisation du 1% patronal, cette cotisation des entreprises en faveur du logement de leurs

salariés, qui adjoint un nouvel élément au modèle, afin d'abonder le financement du logement social. Elle avait été mise en place localement dès 1943 à Roubaix, autour de l'industrie textile, dont Didier Cornuel et Bruno Duriez (Cornuel et Duriez, 1983) décrivent le « mirage urbain ». Enfin, un ensemble de normes techniques vont permettre d'envisager des opérations de grande ampleur pour accélérer la production.

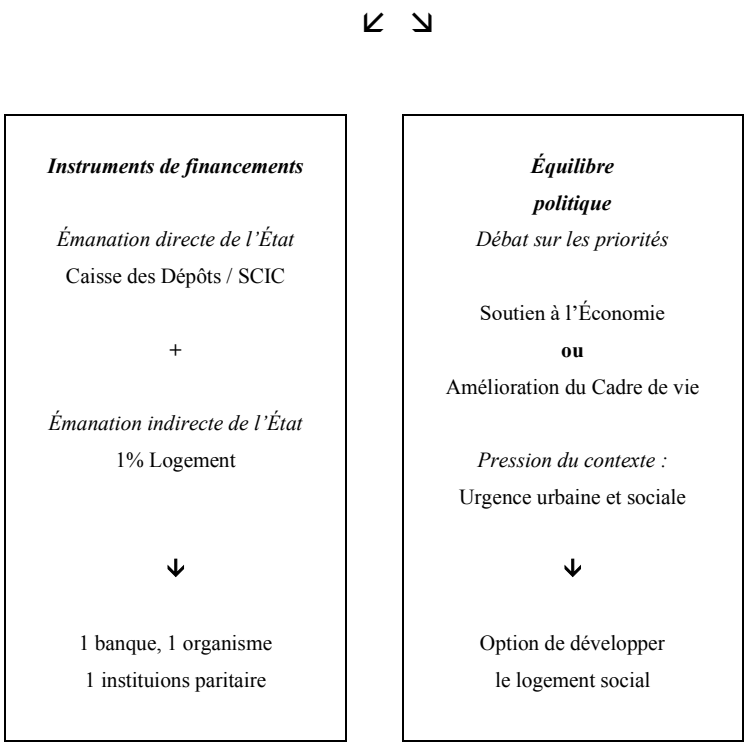
Ces prémisses à la production de masse pour contrer la faiblesse du rythme de la construction, comparée aux autres pays européens, veille à équilibrer l'ambition sociale de la politique du logement, entre initiative privée d'accession et logement social principalement locatif. Or, elle ne doit pas masquer une autre facette plus dramatique des conditions d'habitation en France. L'Abbé Pierre la révèle au grand jour dans son célèbre appel radiophonique du 1e février 1954. Une nécessité apparaît alors de reconsidérer le sort des sans-logis, auquel porte secours le récent mouvement Emmaüs :

> Mes amis, au secours... Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à trois heures, sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant-hier, on l'avait expulsée... (extrait)
>
> Abbé Pierre, *extrait de l'appel radiophonique du 1e février 1954*

Dans sa rhétorique, l'interpellation est différente de celles émanant du mouvement des locataires traditionnel, initié dès le XIXe siècle dans une mouvance anarchiste (Kamoun, 2000) puis progressivement organisé en associations. D'abord, il est concentré sur la question du niveau des loyers, contre la figure du mauvais propriétaire et opposé aux expulsions. Des scènes dont la violence symbolique marque historiquement les imaginaires, comme en témoigne le tableau de Claude Bonnefond, *Le mauvais propriétaire* de 1824, au Musée de Lyon. Il se transforme dans l'entre-deux guerre en « une détermination nouvelle à conquérir un droit » (Magri, 1989), pour des populations ouvrières recherchant désormais la stabilité dans le logement, et plus seulement une faible dépense. Un mouvement se manifeste, animé notamment par la Confédération nationale du logement, en faveur des plus démunis qui ne bénéficient pas des effets de la reconstruction. Alors que les ruines de la guerre ont disparu, les taudis quant à eux perdurent. Mais avec l'appel de l'Abbé Pierre, il ne s'agit pas d'exiger directement des mesures en ce sens, à l'endroit des pouvoirs publics. Le message porte surtout le constat moral d'une réalité à la fois sociale et urbaine. Cette parole rencontre un fort retentissement. Des baraquements sont construits par le gouvernement sur des crédits d'urgence et la trêve hivernale est instaurée. Le problème politique des plus démunis est alors installé dans le débat public sous

l'angle de l'urgence, mais reste à distance de la question du logement social qui représente alors une solution de moyen terme.

Figure 2 : Les composantes du centralisme étatique dans le modèle de logement social



Constitution du parc

Le grand moment de construction massive du logement social, qui se situe entre le milieu des années 1950 et le milieu des années 1970, signe « la prolifération et [la] décadence d'un modèle », autour de l'idée du « logement-équipement » (Flamand, 1989, pp. 251-310), comme l'analyse la chronologie de Jean-Paul Flamand. Le pic de la construction de logement en général a lieu en 1972 avec 550 000 unités. Le contexte du pays s'inscrit dans la dynamique d'après-guerre est foisonnant, beaucoup d'éléments doivent être rappelés pour comprendre comment s'opère l'évolution de la politique du logement, qui aboutira à la constitution d'un parc composite, à la morphologie spécifique. Des bouleversements se manifestent dans tous les domaines : la démographie comme la croissance économique sont dynamiques et la mobilité sociale ascendante contribuent à l'idée d'une moyennisation de la société. Le terme a été popularisé plus tardivement par l'ouvrage d'Henri Mendras sur la seconde Révolution française (Mendras, 1988). Il faut le distinguer du concept sociologique des classes moyennes, dont la définition pose question, comme le montre Louis Chauvel (Chauvel, 2014). Dans le même

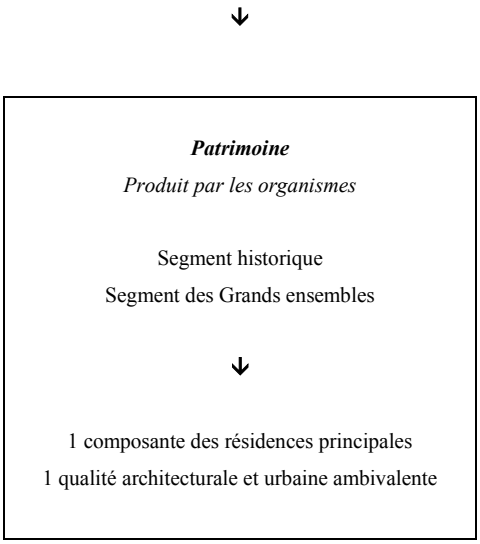
temps, la généralisation du salariat s'accompagne de la mise en place du système de protection sociale (Castel, 1995). Mais ces années sont aussi celles des guerres d'Indochine et d'Algérie, de mouvements sociaux très revendicatifs autour de mai 1968, d'un premier choc pétrolier en 1973 qui déstabilisent l'équation économique, en prémisse de la fin de la période qu'il est convenu d'appeler les Trente Glorieuses (1945-1975). Dans le même temps, une transformation urbaine majeure s'opère, que décrit la formule célèbre d'Henri Lefebvre, le « droit à la ville » (Lefebvre 1968).

Cet ouvrage s'inscrit en prolongement de sa critique de la vie quotidienne, qu'il poursuivra dans plusieurs autres ouvrages, jusqu'à s'interroger au début des années 1980 sur la consistance comme concept de la classes moyennes (Lefebvre, 1980). À l'époque du *droit à la ville* en 1968, la vie quotidienne subit l'influence de l'extension du capitalisme. L'espace est également touché, sous l'effet de ce qu'il appelle une pensée du « parcellaire », fragmentée : pour lui, certes « ses découpages ne manquent pas de rigueur, mais comme on l'a dit, la rigueur est inhabitable » (Lefebvre, 1968, p. 44). Celle-ci se manifeste notamment par un urbanisme du fonctionnalisme, qui a pour conséquence de radicaliser les thèses de l'architecture moderne (Frampton, 2006) sans en mesurer les limites. Par exemple, le zonage est mis en place pour construire du logement, mais sans prévoir dès le départ les équipements qui font l'urbanité des quartiers. Le contrôle de l'État sur tous les aménagements confère mécaniquement une grande puissance à son administration, qui multiplie les procédures et standardise la conception. Alors que construire dans la tradition de l'artisanat du bâtiment coûte cher, l'ambition est de passer à un stade industriel, en particulier pour le logement social, quitte à schématiser les programmes dans une déclinaison répétitive. L'esprit de rationalité est porté à un point tel que l'objectif du logement optimal simplifie à l'extrême son équation, dont le paroxysme est la barre de plusieurs centaines de mètres. Puisque chaque détail doit entrer dans une case, les types de financements se multiplient à l'envi, différenciant dans leurs nuances les logements, et par suite la variété de leurs coûts et de leurs loyers, comme le montage de leurs dossiers. Cette présentation critique est suffisamment admise pour être même tournée en dérision au cinéma, sous la forme d'une comédie romantique avec Jean-Claude Brialy, *Comment épouser un premier ministre ?* réalisée en 1965 par Michel Boisrond.

> Le scénario enlevé montre comment un conseiller ministériel parvient à obtenir la construction d'une piscine dans un quartier neuf sans équipement, pour une habitante dont le père risquant l'expulsion, cultive un jardin à l'intérieur de son logement moderne, au milieu d'un terrain vague de la banlieue parisienne.

Sur le plan scientifique, les remises en cause sur la forme de production urbaine des grands ensembles sont lourdes. Les premières définitions viennent d'Yves Lacoste et René Kaës (Lacoste, 1963 ; Kaës, 1963 ; Mengin, 1999), mais aussi de Pierre George et Jean Bastié (Fijalkow et Lévy, 2008, p. 35), qui critiquent tant les formes que leur localisation périphérique sans transports pour accéder à l'emploi et aux ressources entre-autres. Elle sera amendée après quelques années, passant des ZUP aux ZAC, créant le Plan Construction, tout en étant plus attentive aux équipements ; et en abandonnant les très grandes opérations en 1973. Cette voie de modernisation du logement social, encouragée par des financements publics abondants, fait le pendant avec l'accélération de la production de pavillons en accession à la propriété, dont les volumes sont particulièrement conséquents. Au milieu des années 1970, le rattrapage quantitatif est atteint, même si les nouveaux logements des Français restent plus petits que ceux de leurs voisins européens. Environ 3 millions de logements sociaux seront en service. Le confort de base s'est généralisé et, de façon structurelle, le logement social dispose désormais d'un parc conséquent, en deux blocs inégaux à l'image dévalorisée.

Figure 3 : Le parc immobilier du logement social au tournant des années 1970



D'une part les HBM, un volume limité de logements anciens issus du modèle des origines, marqués par les principes jugés alors désuets de l'urbanisme patronal et des cités-jardins ; soit insérés dans les centres villes traditionnels, soit associés aux infrastructures industrielles. De l'autre, un très volumineux segment de logements modernes, les HLM, dont le confort relatif masquera peu de temps ses défauts, de l'isolation sonore aux manques d'aménités urbaines, dont la tour et la barre deviendront les emblèmes des classes populaires défavorisées, touchées par la crise qui s'installe au crépuscule des Trente Glorieuses. Le logement social se dote cependant d'un poids immobilier substantiel au sein du parc des résidences principales. Financé par de l'argent public et en grande partie des subventions directes de l'État, les *aides à la pierre*, avec le concours d'une banque publique *via* l'épargne populaire drainée par le Livret A, il

constitue la propriété des organismes sociaux départementaux et municipaux. Jusqu'alors, le modèle HLM se limitait essentiellement à une infrastructure productive quantitativement faible aux effets localement ciblés, influençant l'évolution des conditions de vie davantage par ses valeurs que par ses mètres carrés. Désormais, il constitue une composante structurelle de l'habitat, par opposition aux pavillons en accession à la propriété. Il est clairement identifié comme tel dans la plupart des villes du pays, tandis que la croissance économique restera dorénavant modérée, sa destination à loger d'abord les plus pauvres va être interrogée, par un nouveau mode de raisonnement.

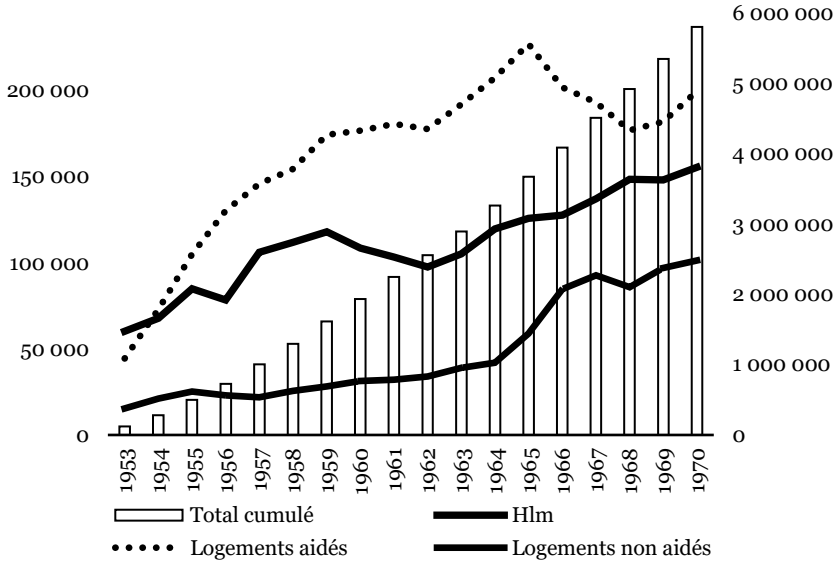


Figure 4 : Graphique de la répartition de construction de logements en France entre 1953 et 1970

Source : données issues d'un tableau reproduit par Christine Mengin (Mengin, 1999 ; Huault, 1979)

Lecture : En 1965, environ 125 000 HLM ont été construits (échelle de gauche), ainsi que plus de 220 000 logements aidés et 90 000 logements non aidés. Cela représente, depuis 1953, environ 3 800 000 logements en cumulé (échelle de droite).

Le graphique montre qu'entre 1953 et 1970, le logement aidé est quantitativement privilégié par les pouvoir publics. En fin de période, la construction de logement reste dynamique, mais en faveur du logement social, le logement privé bénéficiant de moins d'aides. Durant cette période, plus de 2 millions de logement sociaux auront été construits, mais aussi près de 3

millions de logements aidés et 900 000 logements non-aidés. Schématiquement, les Hlm pèsent environ le tiers de la construction.

Logique du marché

Le succès quantitatif, accompagné par l'action publique, masque cependant une évolution en profondeur de la politique du logement qui ne se limite pas à une modernisation des instruments techniques de son financement. L'ouverture du Marché commun de l'espace européen conduit les gouvernements à préparer l'économie française à la concurrence. Pour cela, l'approche libérale domine, elle consiste à développer le secteur bancaire pour soutenir la croissance des entreprises, tout en orientant dans le même temps les dépenses budgétaires afin de limiter l'inflation. Alors que les logements sociaux étaient directement financés par des prêts du trésor, une débudgétisation est entreprise à partir de 1963, par le biais d'un fléchage vers la Caisse des dépôts et la création de la Caisse des prêts aux organismes d'HLM (CPHLM). Une logique se met alors en place qui décline pour le logement la nouvelle « philosophie politique et économique des gouvernants » (Lefebvre et *al.*, 1991, p33), dans laquelle l'intervention de l'État est jugée moins légitime par les acteurs, comme l'analysent dans leur livre Bruno Lefebvre, Michel Mouillart[4] et Sylvie Occhipinti. Cette logique se résume schématiquement pour ces auteurs au raisonnement suivant :

1. Le logement est un bien privé qui relève du marché
   et doit être financé par l'épargne privée.
2. Or, le fonctionnement du marché peut conduire à l'exclusion des ménages les plus
   défavorisés.
3. Donc, l'État doit éviter cet effet externe important.
4. Par conséquent, son intervention doit avoir un caractère social.

Bruno Lefebvre, Michel Mouillart et Sylvie Occhipinti,
Politique du logement, 50 ans pour un échec, p33

Le choix du modèle généraliste, tel qu'il s'est formé aux origines, est alors remis en cause de façon plus systémique, par-delà les débats permanents sur les différentes orientations

[4] Figure de l'économie immobilière et du logement, très présente dans la presse spécialisée, Michel Mouillart est Maitre de conférences à Paris X Nanterre, souvent présenté comme « professeur d'économie ». Il s'est particulièrement investi dans la construction de bases de données, notamment l'observatoire Clameur, et a été, pendant une douzaine d'année à partir de 1989, le rapporteur de la commission logement de l'Assemblée nationale, présentant chaque semestre les grandes orientations, notamment en matière de besoins en construction.

envisageables en matière de politique du logement. Le glissement est rendu possible sous l'influence d'un prisme interprétatif plus général. Ce ne sont pas les questions urbaines et sociales qui priment, mais une lecture englobante, au soubassement théorique clairement inscrit dans l'économie libérale de l'époque, – et donc antérieur à la diffusion des thèses du keynésianisme qui reconsidèreront le rôle de l'État par la relance. Il faut noter aussi que la politique du logement social n'est plus à inventer sous sa forme législative, engageant automatiquement un large débat démocratique, et donc la mise en perspective sur le fond d'un sujet de société. Cette politique est d'ores et déjà mise en œuvre par le pouvoir exécutif, qui actionne les instruments dont il dispose, et les modernise au sein de son administration. Lucie Bonnet[5], dans l'ouvrage issu de sa thèse (Bonnet, 2015) montre par exemple comment s'installe la logique de marché au sein d'une instance importante à l'époque, le Commissariat au plan ; cette instance créée dans l'après-guerre est rattachée au chef du gouvernement.

Durant les années 1960, le constat est alors posé : identifier et comprendre les « aspirations » diverses en matière de ville et de logement restent des opérations complexes. Les experts du Commissariat au plan repartent de ce concept que Paul-Henry Chombart de Lauwe, figure importante de l'époque, met en avant dans sa sociologie (Le Breton, 2014). Dans un de ses livres, celui-ci exhorte ainsi : « Si nous étudions d'une manière valable ce mécanisme de la manifestation des aspirations et de la formulation des revendications, nous pourrons alors vraiment prendre des décisions d'urbanisme qui soient une réponse aux aspirations » (Chombart de Lauwe, 1963, p13). Il y a ici la volonté que l'action publique se fasse le reflet des attentes sociales, incluant la dimension prospective qui se trame dans la vie sociale, à observer finement. Or cette opération analytique, pour être complète, doit être menée systématiquement par de lourdes enquêtes, dont les résultats ne donnent pas automatiquement des pistes opérationnelles. Des réflexions sont alors menées au sein de l'administration et notamment par un groupe de jeunes hauts fonctionnaires, pour développer une approche plus simple d'exécution qui se fonde sur d'autres indicateurs et d'autres instruments de mesure, capables d'apporter une réponse globale. Mais leurs conclusions ne sont pas sans conséquences, comme le note Lucie Bonnet : « les aspirations ont été progressivement rebattues sur une capacité à choisir entre différents segments de l'offre de logement : logements locatifs ou en accession à la propriété » (Bonnet, 2015, p55).

[5] Secrétaire à l'Institut national des études démographiques du *Dictionnaire de l'Habitat et du Logement* publié chez Armand Colin en 2002, elle assure par la suite au CNRS la coordination, jusqu'à sa dissolution en 2007, du Groupement d'intérêt scientifique sur l'habitat, qui fait suite aux travaux du Réseau Socio-économie de l'habitat.

En fin de compte, la conceptualisation propre aux instruments de l'action publique a pris le pas sur la volonté de répondre aux attentes sociales dans leur complexité, lesquelles se sont alors trouvées préconstruites par la grille d'analyse[6]. Ce choix souscrit certes à une exigence de pragmatisme, afin de faciliter la mise en œuvre de la politique du logement, mais il n'en repose pas moins sur une option théorique sous-jacente, celle d'une lecture économique selon le marché, c'est-à-dire une forme de modélisation du problème posé, fondée sur un savoir théorique distinct du savoir sur le logement lui-même. Pour le comprendre, il est utile de revenir à la lecture d'un ouvrage de référence qui interroge plus fondamentalement les limites de l'extension du capitalisme dans l'histoire immobilière. Sous-titrée « histoire d'une marchandise impossible » (Topalov, 1987), la synthèse des travaux de Christian Topalov[7] montre que l'évolution de la propriété du logement ne suit pas un processus linéaire, et dépend beaucoup des modalités de son financement, en tant que celles-ci sont étroitement liées aux rapports sociaux qui les construisent.

Les fluctuations sont en effet importantes, parfois décisives puisqu'elles peuvent conduire à des revirements de tendances, voire à des changements de système de production du logement. A cet égard, la période des années 1960 est intéressante, parce que les fortes augmentations globales du parc dans les différents secteurs de la construction cachent une transformation interne au marché, révélant sa complexité. Alors que le fait principal est l'augmentation de la part des propriétaires, elle affecte les différentes catégories sociales à des rythmes inégaux et selon les filières de production. Avec l'extension du salariat, conjointement au développement du crédit bancaire, l'accession à la propriété peut se développer en France, mais celle-ci se heurte dans le même temps à des limites structurelles. Elles touchent aux mécanismes de répartition des profits, entre apporteur de capital financier, détenteur du foncier, maitre d'ouvrage et constructeur, qui sont les principaux agents du marché.

Ainsi, dans la description que Christian Topalov fait du marché du logement, la figure du locataire disparaît, parce que celui-ci intervient uniquement comme consommateur de la valeur d'usage. C'est au contraire son propriétaire qui est la figure active dans le système, en faisant entrer son bien dans un temps intermédiaire du cycle capitalistique. Le profit peut tout d'abord être partagé avec son financeur, il peut également être intégré dans un gain foncier à travers une revente à terme. Enfin, le logement peut également être soustrait au marché, à l'image du parc

[6] Voir *Supra*, section *La critique urbaine*

[7] Alors chercheur au Centre de Sociologie Urbaine, fondé en 1954 par Paul-Henri Chombart de Lauwe. Rattachement du laboratoire au CNRS en 1978. L'ouvrage est issu d'une thèse d'État sous la direction de Jacques Lautman.

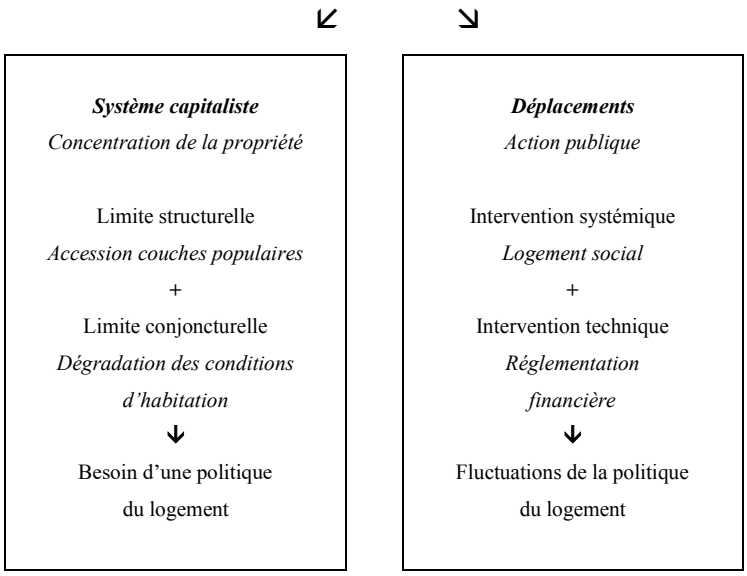
locatif HLM, mais sans y parvenir complètement. En effet, dans un premier temps, le loyer dépend du remboursement du coût de l'opération, l'organisme HLM ayant pour spécificité de renoncer au profit du maitre d'ouvrage. Mais au terme du financement initial, le loyer entre dans le système de la rente foncière. Il peut servir à entretenir l'immeuble pour entretenir le capital, voire à financer d'autres opérations dans une logique d'accumulation. Mais si les motivations de telles actions s'appuient sur un projet politique visant l'amélioration des conditions d'habitations des couches populaires, les mécanismes à l'œuvre n'en restent pas moins ceux du marché.

L'État, plus précisément l'intervention publique, constitue un acteur du marché, en ce qu'elle contribue à l'organiser. L'Etat réglemente les diverses activités de la construction, peut intervenir comme acteur lui-même *via* le logement social par exemple, ou le soutien direct à l'accession sociale à la propriété. Or, son rôle n'atteint pas les mécanismes capitalistes eux-mêmes, c'est-à-dire la structure sur laquelle repose le système dans sa forme historique donnée. Et face à ces limites observées qui justifient son action, pour répondre à un objectif politique recherché, ou pour réagir conjoncturellement dans une volonté corrective : « les interventions publiques n'ont pas pour effet de résoudre les contradictions du système en crise, mais de les déplacer » (Topalov, 1987, p25). Par conséquent, c'est d'un déplacement que participe le logement social, puisque la production dans le cadre marchand de logements pour les catégories populaires, si elle peut se réaliser ponctuellement, n'est pas un phénomène permanent. Dans la conclusion de son ouvrage, Christian Topalov précise que la période qui se met en place à partir des années 1970, marquée par la bancarisation du système, et la disparition de filières d'accession simples dans leurs modalités, limite l'extension de l'accession à la propriété.

> Plus l'emprise de la logique du profit est complète sur l'ensemble du cycle de production et de circulation du logement, plus est improbable que le marché s'élargisse aux catégories populaires. […] Cette contradiction marque toutes les étapes de l'histoire du logement marchandise, mais elle apparaît tout particulièrement en France depuis le milieu des années 1970.
>
> Le système des financements immobiliers tend, en effet, à faire disparaître tous les éléments qui pouvaient rendre moins stricte la relation entre les salaires et la solvabilité. La transformation massive des patrimoines disponibles en propriété occupante est achevée, et le crédit est désormais la base de la demande.
>
> Christian Topalov, *Le logement en France*, p420

La conséquence pratique est que le marché de la location privée se durcit dans ses conditions d'accès pour les locataires, si bien que mécaniquement, le logement social accentue son caractère social. L'intérêt principal de cet ouvrage fondé sur la dynamique structurale de production du logement est de montrer que ses mécanismes profonds apportent une interprétation de long terme en-deçà de l'analyse des politiques publiques qui se succèdent. L'évolution du logement est traversée par une lame de fond qui concentre ou dilate la propriété, et sur laquelle le politique intervient en surface. À partir des années 1970, l'évolution du capitalisme conduit à une forte extension de la propriété qui finit par buter sur les limites du système dans sa configuration historique nouvelle, et marque ainsi une borne temporelle d'entrée dans la période contemporaine. Mais les recherches présentées dans l'ouvrage, pour éclairantes qu'elles soient, choisissent volontairement de laisser de côté une autre facette essentielle de la connaissance sur le logement. Si elles montrent comment rattacher, par les outils théoriques marxistes, le logement à la pensée économique, elles se dissocient du même coup de « la ville en tant qu'espace concret de pratiques sociales » (Topalov, 1987, p15). Avant de montrer l'importance décisive de cette autre dimension, il faut revenir sur le contexte politique qui contribue aussi à l'entrée dans la période contemporaine, dont la réforme Barre du financement du logement constitue l'événement emblématique. En effet, à côté de l'analyse structurale, l'analyse de la politique du logement à travers ses acteurs permet de comprendre comment l'action publique organise les « déplacements » dans le système, lui permettant d'influer sur les conditions de logement.

Figure 5 : Les composantes essentielles du marché du logement



Équation contemporaine

Durant les années 1970, la prise de conscience d'une nouvelle donne sur la question du logement en France apparaît conjointement dans différents lieux de réflexions, qui poseront ensemble l'équation contemporaine de la question du logement et du logement social. La logique de marché se pérennise tandis que s'achève « une certaine histoire du logement social » (Flamand, 1989, p315) selon Jean-Paul Flamand. C'est « l'abandon par l'État d'une politique volontariste de transformation de la société par le biais, entre autres éléments, d'une production de masse de logement, au bénéficie d'une vision « gestionnaire » de la question » (Flamand, 1989, p309). Il ne s'agit plus tant d'influer directement sur le stock disponible, puisque le nombre de logements apparaît désormais suffisant – le déficit a pu être résorbé –, ni de mettre en avant une diversité de formes urbaines, dont l'habitat collectif en HLM représentait une composante déterminante de modernité, sujette à débat. L'action publique entend se pencher désormais individuellement sur la situation des ménages en difficultés, à la fois dans leur projet d'accession à la propriété et dans leur maintien dans un logement locatif de qualité. Néanmoins, cette inflexion historique, pour importante qu'elle soit sur le plan de la périodisation d'ensemble, doit être nuancée dans l'analyse de l'évolution des dispositifs de la politique du logement.

La première remise en cause formalisée des aides publiques pour le logement intervient en effet dès 1970 avec la « Rapport Consigny », issu de la commission sur l'habitat en vue du VIe plan. Observant que le taux d'effort des Français reste faible, que le volume de l'épargne des ménages augmente, et posant que la politique du logement constitue « un régime de transferts sociaux considérables, mais dont la justice sociale est mal assurée », (Bruno Lefebvre et al., 1991, p. 65) les priorités peuvent être redéfinies. Il est important de retenir plusieurs arguments associés à cette assertion, que détaillent Bruno Lefebvre, Michel Mouillart et Sylvie Occhipinti. Le logement social est fortement visé par les auteurs du rapport, qui y voient un problème systémique, puisqu'ils lui reprochent d'une part de mal cibler les entrées, car les ménages très modestes en sont exclus, et d'autre part de ne pas favoriser les sorties, puisque nombre de ménages dont l'évolution des revenus a été favorable, continuent de bénéficier du niveau de loyers HLM en-deçà du marché. Sur le plan technique, le choix du type d'aides aux maitres d'ouvrages est jugé inefficient car trop loin de la cible finale qu'est l'habitant. Les avantages fiscaux et de taux ou primes liées à l'épargne se situent en effet très en amont de la consommation effective du service logement. D'où la proposition de revoir en profondeur le

financement de la politique du logement. Des dispositions sont prises l'année suivante, sur la base également d'options théoriques plus profondes du rapport.

Dans la direction de la prévision du Ministère des finances, de nouveaux modèles économétriques sont en effet conçus par de jeunes fonctionnaires qui joueront un rôle clé dans l'élaboration des réformes, tels qu'Yves Carsalade qui soutient une thèse à ce sujet (Carsalade, 1971). Comme l'analyse Lucie Bonnet, ces modèles suivent le cycle de vie des ménages, et cherchent à favoriser par l'allocation des aides publiques, leur arbitrage pour le choix de leur logement, entre consommation de son service et accumulation d'épargne, avec en ligne de mire l'accession la propriété. Par conséquent, « la critique des injustices se déplace des conditions de satisfaction des besoins à l'allocation des aides » (Bonnet, 2015, p. 65). Dans cette conception, l'habitat est entendu comme la juxtaposition de différents segments du marché, au sein duquel les habitants sont censés suivre un parcours type, qui se définit uniquement par la rationalité économique. Les mécanismes sociologiques et urbain des choix, mais surtout les contraintes qui influencent leur mobilité, sont alors renvoyées au domaine de l'inexpliqué et se voient, par le fait, sous-déterminés. Lucie Bonnet montre comment s'opère cette position axiologique dans le rapport Consigny, popularisé par une publication plus grand public (Commissariat au Plan, 1970 ; Bonnet, 2015, p. 22).

> À défaut d'une « mobilité parfaite » des ménages – hypothèse que ces « techniciens » jugeaient « parfaitement irréaliste » – pour assurer cette répartition souhaitable des logements, il faut introduire dans le calcul des besoins en logement une certaine dose de sous-peuplement et modifier par conséquent la structure du parc au profit des grands logements ».
>
> Lucie Bonnet, *Métamorphoses du logement social* p57

La programmation des nouveaux logements est ici traitée par l'introduction d'un biais sur une de leurs caractéristiques morphologiques. Le débat sur la politique du logement se poursuit avec la conjonction de plusieurs autres rapports, opposant dans leurs analyses les points de vue des HLM eux-mêmes, avec ceux portés par des acteurs de l'administration centrale. Le rapport Nora-Eveno sur l'habitat ancien constitue une référence majeure, en 1975. Son propos vise d'abord à montrer que la politique de logement de masse n'a pas réduit la concentration des ménages pauvres dans l'habitat ancien des centres-villes, ni empêché la formation de quartiers fortement spécialisés, ce qui conduira à la création des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH). Mais la thèse sur le logement social reste la même, dont la conclusion fait clairement état : « isoler physiquement une partie du marché de l'habitat et y constituer une

zone de basse pression des loyers, provoque un déséquilibre. C'est toute la classe moyenne qui y est attirée et a intérêt à y rester ». (Nora et Eveno, 1975 ; Flamand, 1989, p. 307) Le mécanisme de constitution d'une épargne sous l'effet des bas loyers, afin de préparer l'accession à la propriété de ces ménages n'est donc pas le raisonnement retenu, qui consiste au contraire à souligner l'intérêt d'un marché plus intégré comme vecteur d'équilibre global. De plus, l'option d'un mode de vie en habitat collectif hors marché, dans un patrimoine public amorti *in fine*, n'est pas considérée comme une voie à promouvoir. Là encore, la disparité de l'habitat est minorée et le retrait de l'action publique à la faveur du marché encouragé. Dans ce contexte de remise en cause, le Mouvement HLM réagit la même année avec la publication d'un Livre blanc (Union nationale des Hlm, 1975), sous l'impulsion de son nouveau délégué général, le très haut fonctionnaire Robert Lion.

> Le Livre blanc des HLM, élaboré dans la fièvre par trois cents personnes venues du dehors et du sein du mouvement HLM, préconisait… qu'on cessât de construire des HLM. Idée force : il faut déraciner l'équation suivant laquelle logement social = logement pauvre, exilé hors de la cité.
>
> Robert Lion, *L'Etat passion*, Plon, 1992, p69

L'objectif est de tirer les conclusions de la période des grands ensembles, précisément les logements que Robert Lion appelle « les HLM », au travers d'une réflexion sur l'urbanisation de la société, à laquelle le logement social pourrait apporter une contribution globale, qui ne se limiterait pas à celle d'un « simple instrument » de l'État. Une large concertation est menée, qui conteste les reproches adressés à l'endroit des HLM et propose une autre problématique dont la méthode s'attache à « entendre la voix des habitants, plutôt que celle des experts et des professionnels » (Union nationale des Hlm, 1975, p15). Concrètement, il s'agit d'abandonner la simple logique productiviste à moindre coût, dont le patrimoine porte en lui les germes de problèmes de gestion à venir, pour prendre à bras le corps une ambition sociétale : « être à l'écoute des aspirations des Français », qui attentent un « habitat de qualité » (Union nationale des Hlm, 1975, p16). C'est bien le parti pris des « aspirations » qui s'oppose à la logique du marché, l'enjeu qualitatif qui entend subsumer le quantitatif. Alors que « l'urbanisation a aggravé l'inégalité sociale », le Mouvement HLM veut répondre aux besoins de « la « France pauvre » qui demeure mal logée » (Union nationale des Hlm, 1975, p17). Étant donné que « l'accès à la ville n'est pas donné à tous », du fait des quartiers éloignés des centres-villes près d'usines qui ont fermé, ou sous l'effet de la disparition de l'habitat ancien dégradé, remplacé

par des logements trop chers pour y accéder, le Mouvement HLM veut continuer de construire pour permettre aux habitants d'« Élire domicile » (Authier et *al*., 2010) . Ainsi l'analyse ne fustige pas de but en blanc un retrait de l'État dans la politique du logement, mais plus subtilement regrette « un glissement des engagements de l'État des secteurs sociaux vers les secteurs moins sociaux » (Union nationale des Hlm, 1975, p18). La thèse de l'Union des HLM s'inscrit dans les pas de la sociologie urbaine plutôt que dans ceux de l'économétrie, elle défend une approche par l'habitat plutôt qu'au travers du marché.

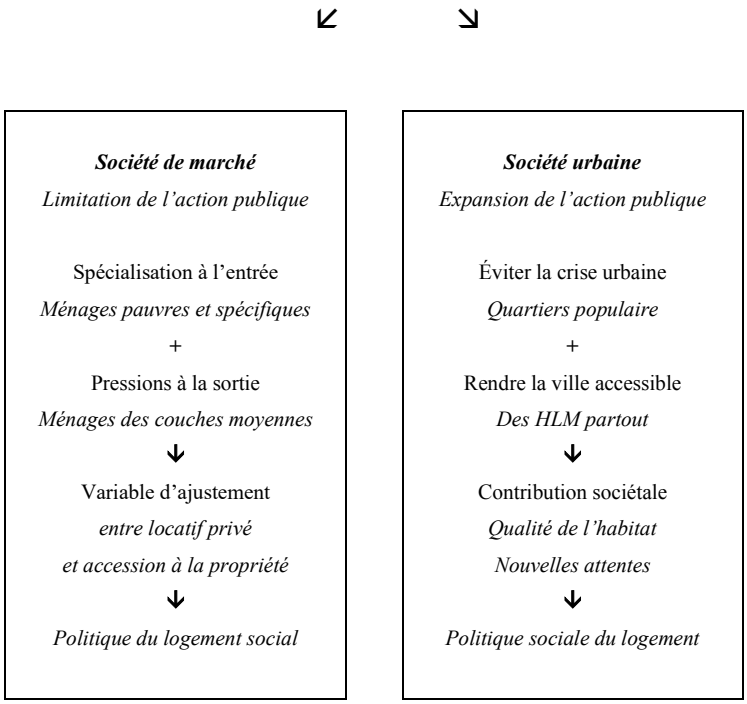
C'est pourquoi, la réforme issue de la commission Barre, qui avait pour rôle de rebattre les cartes du financement de la politique du logement (Barre, 1975), sous la férule de la très haute administration, doit *a minima* tenir compte de cette autre approche orthogonale pour arrêter sa position. Tandis que la commission était composée essentiellement de partisans d'une suppression des « aides à la pierre » en faveur de la construction, pour basculer complètement vers les « aides à la personnes » en direction des ménages, suivant ainsi une approche purement libérale, un équilibre plus nuancé sera trouvé. Dans leur étude sur le déroulement de ce moment particulier d'inflexion, Pierre Bourdieu et Rosine Christin montrent toute l'influence du « champ administratif dans la politique du logement » (Bourdieu et Christin, 1990, p85), jusque chez ses opposants. L'équilibre finalement trouvé est en quelque sorte préconstruit par le processus d'élaboration à l'œuvre, qui met en scène une opposition de conceptions structurellement organisée, dont la réforme se fait le reflet.

> En fait, malgré les renforts que la « politique du logement » mise en œuvre dans les années 60 et 70 a apportés au camp « libéral », les forces favorables à la défense des « droits sociaux » sont encore très puissantes parce qu'elles sont inscrites depuis trop longtemps dans les institutions, c'est-à-dire à la fois dans des structures objectives, administratives notamment, et dans les structures mentales et les dispositions qu'elles ont contribué à produire.
>
> Pierre Bourdieu et Rosine Christin,
> *La construction du marché*, p85

S'installe alors pour le logement social une conception équivoque, dans une combinaison d'approches que la politique du logement fait varier avec le temps, sans pouvoir trancher dans le sens de l'une ou de l'autre durablement. Deux logiques critiques du logement social sont ainsi à l'œuvre, l'une d'inspiration libérale qui s'appuie sur une conception simplifiée de la circulation des ménages dans le parc, à travers l'opposition entre offre et besoins en logements, l'autre remontant directement en généralité, posant d'emblée les enjeux sociétaux de

l'urbanisation dont la traduction opérationnelle ne peut être évidente. L'équation contemporaine est posée.

Figure 6 : L'équation contemporaine de la politique du logement social



*

Ce chapitre sur la *formation du modèle* montre qu'à l'orée des années 1980, au terme d'un siècle de développement du logement social en France, un ensemble d'éléments sont stabilisés. Certains se révèlent de nature univoque et constituent les piliers du modèle, d'autres sont de nature équivoque et alimentent son évolutivité interne. De façon très nette, le logement social français s'est progressivement imposé comme une émanation de l'action publique, sous l'influence de l'État central, lui associant notamment un circuit de financement spécifique. Le poids du parc social dans l'immobilier résidentiel est devenu massif, ce qui lui confère un rôle structurel. Il est constitué principalement de logements locatifs qui n'ont pas été conçus pour être vendus à terme, mais au contraire qui ont vocation à assoir des sociétés immobilières d'un genre particulier. En revanche, la politique du logement combine une double approche en matière de logement social, organisée par un fort antagonisme, ce qui la rend équivoque.

D'un côté, la politique du logement suit une lecture économique, elle s'intéresse au marché de l'immobilier qui se constitue et veut favoriser la logique capitaliste. En ce sens, le logement

social apparaît comme un instrument de correction des externalités négatives que sont les sorties du système, c'est-à-dire les ménages dont les ressources ne leur permettent pas de se loger convenablement à prix raisonnable. Par conséquent, le logement social se trouve dans une position paradoxale, où il est raccroché au marché comme catégorie de logement aux profits minorés. Sur le plan théorique, la limite de cette approche est que l'objectif assigné au logement social correspond à une boite noire cognitive, la part qui échappe à la logique du marché, le rendant forcément sujet de fortes critiques. Relire cette période rétrospectivement, grâce à certains résultats de recherche ultérieurs permet de mieux cerner ses tenants et aboutissants.

D'un autre côté, la politique du logement suit une lecture urbaine, elle s'intéresse à la place des couches populaires dans la ville, et plus généralement aux conditions d'amélioration de l'habitat. En ce sens, le logement social peut être vu comme un instrument de fluidification des trajectoires résidentielles en toile de fond, même si cette notion n'apparaîtra formellement que plus tard dans la recherche. Il est surtout pour les acteurs de l'époque un instrument de conquête de la qualité urbaine. Par conséquent, le logement social se trouve dans une position paradoxale, où il entend tenir un rôle généraliste tout en agissant comme un segment spécialisé du parc. Sur le plan théorique, la limite de cette approche est que la mission assignée au logement social s'intéresse aux effets de la société urbaine, dépassant donc ses propres possibilités d'action, le rendant par nature incomplètement satisfaisant.

Sur le plan de la chronologie, la trajectoire globale du logement social peut être résumée en trois moments clés, de durée décroissante, suivant la synthèse (Driant, 2015) qu'en propose Jean-Claude Driant. D'abord, sur un siècle environ, le logement social se met en place, il s'invente de façon buissonnante puis s'installe dans la société comme une composante majeure de la politique du logement, elle-même parallèlement en construction. Ensuite, la première moitié du XX^{e} siècle est marquée par la constitution du parc qui donne au logement social une place structurelle. Enfin, le quart de siècle suivant stabilise un jeu combinatoire d'approches antagonistes.

> Les cent premières années de cette histoire sont celles de la pose des fondations, notamment pour le logement social. La seconde moitié du XXe siècle a été d'abord marquée par les exigences de résorption d'un déficit séculaire, puis, à partir du milieu des années 1970, par de nouvelles préoccupations à l'origine des politiques du logement contemporaines.
>
> Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, p101

Il est important de conserver à l'esprit cette première étape d'analyse historique pour aborder celle de la période contemporaine. La *formation du modèle* peut ainsi être entendue comme le résultat d'un processus de long terme, qui aboutit à une étape de transformation de ce modèle, permis par l'atteinte d'une masse critique du parc, conjointement à la cohabitation de deux clés d'interprétations, renvoyant à deux savoirs aux origines disciplinaires distinctes, l'économie et l'urbanisme. Il s'agit maintenant de considérer la période contemporaine, des années 1970 à nos jours, en affinant l'analyse de la politique du logement pour préparer celle de la représentation de ses acteurs actuels, un demi-siècle plus tard. Durant cette période, malgré les fluctuations permanentes, la dynamique sous-jacente du système s'affirme, inexorablement. La lecture des travaux en sciences sociales sera préférée à celle des travaux d'économie, puisque c'est de ce côté-là qu'apparaît la dynamique explicative du système, sachant que les acteurs du logement social s'en révèlent structurellement les plus proches et nourris. S'intéresser au modèle HLM contemporain implique en effet de suivre avant tout la piste de l'habitat plutôt que celle du marché, telle est la leçon de l'histoire. La lecture strictement libérale apparaîtra désormais comme son antithèse, toujours latente, mais en arrière-plan. La lecture économique renforce en effet l'intérêt de l'approche urbanistique.

Chapitre 2
Dynamique du système

Avec les années 1980, la question du logement en France est devenue une interrogation qualitative, alors que la « crise » apparaît paradoxalement comme une forme de pensée permanente (Lefebvre, 1980, Touraine, 1976) et que la précarité, qui accompagne l'ordre économique d'après les Trente Glorieuses, laisse apparaître dans le paysage social une « nouvelle pauvreté » (Driant, 2013). Contrairement au diagnostic qui prévalait dans les années 1970, la « crise du logement » n'était pas en disparition mais en transformation, pour « revenir en mode mineur » (Driant, 2013) selon l'expression de Jean-Claude Driant. Celle-ci apparaît en effet dans un paradoxe. Sur le plan économique, la financiarisation du marché du logement aboutit à une lecture globalement positive de la situation du pays. Les problèmes résiduels sont alors circonscrits à quelques pourcentages dans les statistiques macroéconomiques et attribués à l'obsolescence des dispositifs de l'action publique, dont le logement social devient une cible privilégiée de critiques. La question des besoins quantitatifs définis à l'échelle nationale, et donc l'enjeu de la production pour répondre à l'équilibre entre l'offre et la demande, interviendra plus tardivement à partir des années 2000. L'idée d'un retard de construction sera alors discutée.

Cette hypothèse est notamment soulevée par Michel Mouillart (Mouillart, 1999) dans un ouvrage publié en 1999 par l'Association de coordination des moyens pour le logement, proche du patronat. Il explique que l'équilibre est subtil à trouver entre le volume de construction neuve et la rénovation du parc existant, afin de répondre aux nouveaux besoins de la population, tout en se gardant de générer de la vacance par un défaut d'entretien. Les marchés du neuf et de l'ancien doivent rester complémentaires. En analysant les projections des besoins établis, par les Plan successifs sur le dernier quart du XXe siècle, comparé au rythme de la construction, il en déduit potentiellement un déficit accumulé en la matière. « La chute de la construction a en effet, durant les vingt dernières années, entraîné l'apparition d'une demande de logement non satisfaite » (p64). Quelques années plus tard en 2006, l'étude de François Cusin, Laurent Batsch, Claire Juillard et Denis Burckel (Burckel et al., 2006) publiée par le Crédit Foncier,

arrive à des conclusions proches, en analysant les projections de l'Insee rétrospectivement, qui s'avèrent sous-estimées depuis plusieurs années, en raison d'un « choc sociologique », conduisant les auteurs à prôner l'objectif de rattrapage de 500 000 logements par an. Leur raisonnement se concentre sur l'explication d'un « paradoxe apparent » (Burckel et al., 2006, p4) : d'un côté, les prix sont fortement à la hausse sur le territoire, il ne s'agit pas d'une spéculation immobilière circonscrite ça et là ; de l'autre, les indicateurs de conditions de logements sont au vert.

Derrière cette contradiction se cacherait en fait un mécanisme plus profond : « quand la promesse d'une satisfaction devient perceptible, alors le besoin éclot, non plus comme une aspiration enfouie, mais comme une demande économique » (Burckel et al., 2006, p4). La notion d'aspiration est à nouveau employée pour décrire comment les habitants se projettent implicitement, jusqu'à influencer le marché du logement. La bonne solvabilité des ménages les amène à se faire plus exigeants pour leurs conditions d'habitations, avec la limite cependant de creuser l'écart avec les ménages les moins favorisés, justifiant à nouveau l'intervention publique sur le marché. Il s'agirait donc de soutenir fortement la construction, idée qui s'installera progressivement comme un mot d'ordre politique, lors de la campagne présidentielle de 2012. La Ministre en charge de cette promesse, Cécile Duflot, tentera en vain de la mettre en œuvre, notant d'emblée son caractère hautement ambitieux, lors d'un de ses premiers discours sur le sujet au Sénat.

> Il faudra mettre en place des dispositifs intelligents et efficaces pour à la fois concrétiser l'engagement présidentiel de construire 500 000 logements par an, tout en luttant contre l'étalement urbain et pour la régulation des prix. Cet objectif est particulièrement ambitieux : cela n'a pas été fait depuis trente ans.
>
> *Déclaration de Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, au Sénat le 10 juillet 2012*

Car, encore faut-il construire les bons logements aux bons endroits, comme le soulignait Jean-Claude Driant qui insistait quant à lui plutôt sur l'exigence de « réamorcer la chaîne du logement » (Driant, 2011), c'est-à-dire de maitriser davantage les caractéristiques de la production plutôt que d'augmenter son volume, pour que celle-ci soit en adéquation avec les besoins des ménages, et que les déménagements des uns offrent autant d'opportunités aux autres. Passer du premier raisonnement économique présenté, centré sur la production, au second d'ordre sociologique et urbain, intégrant les effets de la mobilité, est une opération

complexe qui engage d'importants travaux de recherche. C'est pourquoi ce chapitre ne s'intéresse pas directement aux fluctuations du marché du logement, ni aux évolutions de la société française, mais se consacre de façon plus spécifique à la dynamique du système de l'habitat.

Dans un premier temps, la *crise invisible* sera décrite à travers les progrès des conditions d'habitations et les principales caractéristiques macroéconomiques, sans que ne soit nécessaire d'entrer directement dans les recherches des économistes, en se limitant ainsi à une approche élémentaire d'économie politique – la situation s'avérant suffisamment nette pour être résumée simplement. Car le cœur de l'analyse se portera dans un second temps sur la *critique urbaine* qui se construit en parallèle, soulevant des problèmes plus profonds en matière de logement, aux conséquences théoriques. Alors pourront être abordés en détails dans un troisième temps, les riches travaux du réseau socio-économie de l'habitat, qui apporteront durant les années 1990 et début 2000 des avancées majeures dans la compréhension des phénomènes spécifiques à l'œuvre, autour de la notion de *système de l'habitat*. Dans un quatrième temps, un nouveau diagnostic sera posé. Il invitera à interroger plus spécifiquement la politique du logement contemporaine dans ses rapports entre *l'échelon local et national*, sous l'effet de la décentralisation, avant d'envisager enfin une *prospective* fondée sur la compréhension fine de la situation de l'habitat en France.

Crise invisible

En moyenne, les conditions du confort en France ne cesseront de s'améliorer sur la période au regard des caractéristiques des logements, ce qui rend peu lisible la problématique contemporaine de l'habitat. Jean-Claude Driant retient principalement deux indicateurs des plus illustratifs, tirés des enquêtes logement de l'INSEE. C'est la principale source de données en France, la dernière enquête date de 2020 mais ses données ne sont pas encore disponibles. La surface moyenne « est ainsi passée de 68m en 1970 à 91m en 2006 ». Chaque personne gagne 8m² du fait de l'augmentation du nombre de logements, plus rapide que celle de la population. À l'intérieur des habitations, « en 1970, près d'un logement sur deux ne disposait pas d'un WC intérieur et d'une installation de baignoire ou douche et seuls 34 % bénéficiaient de ces équipements et du chauffage central. En 2006, 93 % des résidences principales ont l'ensemble des éléments de confort » (p19), à tel point qu'à partir de 2013, cet indicateur disparaît de l'enquête ainsi que les dates de construction, qui ne sont plus considérés comme des indicateurs significatifs des conditions de logement. Or, cette amélioration générale, renvoyant à des travaux de rénovation et à la hausse des normes des constructions nouvelles, s'accompagne

fatalement d'une augmentation des coûts du logement. Le bénéfice qualitatif pourrait donc être pondéré par l'augmentation consécutive de la part des revenus consacrée à ce poste de dépense, appelé après la deuxième guerre mondiale le *taux d'effort* des ménages. C'est notamment de ce côté que pourrait être recherché le retour de la crise du logement. Mais l'analyse proprement économique prouve le contraire. Elle tend à relativiser l'enjeu du logement et donc du logement social pour la période sur le plan quantitatif, tout en posant des interrogations de fond sur la logique du marché du logement. En revanche, elle ne permet pas d'approcher la dynamique sous-jacente de l'habitat en tant que tel. C'est pourquoi il est important de détailler les apports heuristiques de l'économie en matière de logement, pour mieux les circonscrire.

Dans son ouvrage de synthèse sur la politique du logement (Cornuel, 2017), fondé sur une approche d'économie standard, Didier Cornuel[8] étudie ce point avec attention, prenant soin de revenir sur les différentes définitions de l'indicateur. Il préfère retenir la somme des dépenses effectives « plus conforme au vécu » (Cornuel, 2017, p88), plutôt que leur estimation sous la forme des *loyers dits imputés* pour les propriétaires opérant un investissement. Les loyers imputés sont l'estimation du loyer que payerait un propriétaire-occupant s'il était locataire de son logement. C'est la définition qui prévaut pour la Commission des Comptes du logement, dont l'intérêt en termes de comptabilité nationale est d'entrer dans la construction du PIB, comme le précise Didier Cornuel (Cornuel, 2017, p88). Si le taux d'effort des Français était jugé suffisamment faible pour être relevé, afin d'accompagner le financement de l'amélioration de leurs conditions d'habitations, comme en témoignent les prises de positions des Commissions du Plan évoquées dans le chapitre précédent, son évolution n'en reste pas moins modérée, augmentant faiblement sur la période, avec même une tendance à la baisse depuis 2005. Ce taux s'établit en moyenne, selon le chiffre d'Eurostat mesuré par l'Insee, à 13,1% par personne seulement en 2015, et s'explique par le poids dans la structure du parc des propriétaires occupants, libérés de leur charge de remboursement de prêt et représentant 33,7% de la population (soit 40% des ménages environ).

Mécaniquement, le taux d'effort des locataires est beaucoup plus fort, près de 23%. La part des ménages en surcharge de dépenses de logement, au taux d'effort supérieur à 40%, se situe quant à elle à 5,7%. Cette analyse conduit donc l'économiste à conclure que « le poids du

[8] Économiste, Professeur à l'université de Lille (également docteur en sociologie), ses recherches portent depuis une quarantaine d'années sur l'économie immobilière. Il a publié notamment le manuel : Didier Cornuel, *Économie immobilière et des politiques du logement*, préface d'Alain Béchade, post face de Philippe Pelletier, collection Ouvertures économiques, De Boeck, 2013. Sa thèse d'État soutenue en 1985 portait sur *L'évaluation des politiques du logement locatif* à l'Université de Lille. Il participera activement au réseau Socio-économie de l'habitat durant les années 1990, ce qui explique le choix de concentrer l'analyse du volet économique à partir de ses travaux.

logement dans les revenus est très loin d'être insupportable pour la majorité de la population. Il n'est élevé que pour une petite fraction » (p92). En effet, ces 5,7% restent bien inférieurs au taux de logements sociaux, d'environ 17%[9]. Durant la période précédente, une vue nationale de la situation des conditions d'habitations suffisait à établir l'orientation de la politique du logement, en comptant principalement sur l'effort de construction. Au contraire, pour la période contemporaine, ni la description générale des conditions d'habitations, ni l'analyse globale des dépenses des ménages ne permettent de poser un enjeu particulier. Cette analyse repose cependant sur un mode de calcul du coût du logement par l'INSEE qui est contestée par certains économistes, tendant à remettre en cause la répartition de la hausse du pouvoir d'achat (Herlin, 2018 ; Bazot, 2020). Une autre clé de lecture doit donc être recherchée, c'est alors que la dimension proprement spatiale du logement commence à apparaître.

L'analyse économique, dont elle n'est pas l'objet, parvient en effet à la suggérer implicitement, lorsqu'elle se penche plus en détails sur l'évolution relative des pouvoirs d'achat locatif et d'acquisition. Toujours en suivant l'analyse de Didier Cornuel, la consommation de logement se mesure globalement en fonction du niveau des loyers et du Revenu brut disponible (RDB) calculé par les Comptes Nationaux. Concernant la location, si les loyers ont augmenté un peu plus vite que l'inflation sur la période, les revenus ont cru de façon bien plus élevée, augmentant mécaniquement la consommation du bien logement. Mais parallèlement, le nombre de logements a augmenté plus vite que celui du nombre d'habitants, si bien que les Français dépensent certes plus, mais pour plus de logements. Didier Cornuel conclut ainsi : « En définitive, le gain de pouvoir d'achat a été totalement absorbé dans l'accroissement du nombre de logements » (Cornuel, 2017, p94). Il correspond à un effet de *desserrement des ménages*, c'est-à-dire à la baisse du nombre moyen de personnes par logement, notamment dû à l'augmentation des personnes vivant seules. Comme le montre Alfred Dittgen (Dittgen, 2005), le cas parisien est particulièrement illustratif de ce lien entre dynamique démographique et logement.

Concernant la propriété, une inflexion importante a lieu sur la période contemporaine à partir de 2000 où les taux d'intérêts baissent considérablement[10]. Mais cette baisse s'accompagne d'un allongement des prêts si bien que l'évolution globale montre que « les revenus des ménages ont accru leur capacité de dépenses en logement » (Cornuel, 2017, p. 97).

[9] Soit exactement 16,9% en 2013, source : Insee, SOeS, Estimation du parc de logement

[10] Avec les conséquences économiques de la crise sanitaire mondiale du Covid19, puis l'influence du conflit armé entre l'Ukraine et la Russie, le retour de l'inflation et la remontée des taux d'intérêtsd'intérêt marquent certainement aujourd'hui un point d'inflexion dans la tendance jusque-là décrite.

Tandis que l'économiste décrit le processus de construction des prix dépendant avant tout du demandeur et de son appétence pour le crédit, et non de l'offre de logement en tant que telle, il conclut avec ironie. Les Français « ont vu leur capacité d'endettement augmenter, ce qui leur a permis d'emprunter d'avantage et de payer deux fois plus cher les logements qu'ils voulaient acheter » (Cornuel, 2017, p. 97), tant pour la propriété occupante que pour les placements locatifs, dont le taux de rendement a baissé conjointement. Cette analyse économique, pour éclairante qu'elle soit sur la dynamique moyenne, certes indéniable, masque cependant de fortes disparités au sein de la population, dépendant parfois plus de la composition familiale que de la position sociale (Bonvalet et Bringé, 2013). La forte augmentation du parc, même si le rythme de la construction sur la période contemporaine est moins élevé que sur la précédente, apparait cependant comme le principal argument. L'économiste relève aussi que la vacance augmente en France, ce qui confirme la possibilité de choix offerte aux Français, libres de se porter par exemple sur l'habitat neuf de qualité, au détriment des vieux logements dépréciés.

Sur le plan des inégalités, dans son ouvrage suivant (Cornuel, 2021), Didier Cornuel développe une remise en cause de la thèse de leur forte augmentation sur la période récente due à l'augmentation des patrimoines immobiliers et leur concentration, comme le soutient au contraire Thomas Piketty dans *Le Capital au XXIe siècle* (Piketty 2013). Cette thèse aurait pu apporter une autre tentative d'explication de la crise du logement en mode mineur. Didier Cornuel souligne la distinction conceptuelle qui doit être opérée entre capital et patrimoine, ce que corrobore la critique d'autres économistes (Odran, et al., 2015 ; Piketty 2013). Il précise ainsi que « l'accroissement des inégalités de patrimoine et le constat précédent de la stabilité des inégalités de revenu interdisent que les premières soient dues aux secondes. » (Cornuel, 2021)[11], l'effet se limitant largement à un « phénomène nominal ». Ainsi l'analyse économique, toutes choses égales par ailleurs, évacue complètement l'hypothèse d'un problème du logement en tant que marché. Or dans ce modèle interprétatif, tout se passe comme si un logement en valait un autre. Certes une augmentation du parc est notée, mais en considérant celle-ci comme seulement quantitative et neutre dans sa structuration. En outre, l'interprétation peine à intégrer le logement social, renvoyé plus loin, dans le précédent ouvrage cité, à un chapitre à part dans une partie consacrée à la politique du logement, où il est alors assimilé à un « logement soldé ». Si la comparaison se justifie au regard de la construction du prix, elle ne suffit pas à résoudre les paradoxes d'autres difficultés inaperçues.

[11] Présentation de son ouvrage sur son blog : www.economieimmobilière.com, billet du 7 novembre 2021

La critique sur l'efficacité économique du modèle de financement s'inscrit pleinement dans le domaine de l'économie politique. Elle trouve cependant sa limite dans l'impératif de rentabilité des organismes, qui entraine leur financiarisation (Gimat et Halbert, 2018). Par ailleurs, les surcoûts de gestion comparés à ceux du parc privé interrogent, du fait de l'absence de prise en compte des services additionnels fournis par le logement social. C'est le cas notamment du développement social urbain dans les quartiers populaires (Leclercq, 2021), qui s'appuie sur une participation des habitants, largement absente dans le secteur privé. De même, la critique sur le calcul du *loyer d'équilibre,* qui prend en compte seulement la durée des prêts et non le cycle de vie complet du bâtiment, doit être atténuée par l'injonction toujours plus pressante à la vente à terme d'une partie du parc, qui tend à suivre les « critères d'efficacité économique et sociale, marquées par les principes de la *nouvelle gestion publique* » (Gimat et Gloor, 2016, §48), comme l'analysent Matthieu Gimat et Marie Gloor. Le cas particulier de la démolition des logements sociaux dans le cadre de la rénovation urbaine fait lui aussi l'objet d'une critique paradoxale. Ces démolitions interviennent prématurément au regard de l'investissement initial qui n'est pas encore rentabilisé. De ce fait, ces bâtiments accusent un faible rendement. Mais leur obsolescence non voulue s'est traduite par une vacance qu'il s'agissait de résoudre au début des années 2000. Néanmoins, le financement d'ampleur des opérations de démolition repose sur un circuit public spécifique au logement social (Frétigny, 2018) dont la logique déroge au marché.

Quant au caractère véritablement social des HLM, mis en doute par la composition du peuplement au regard de la répartition des revenus, force est de constater que les courbes du secteur social et du secteur privé se croisent exactement au revenu médian. Selon les données de l'Enquête Logement de 2013, ceux inférieurs sont mieux représentés dans les HLM, tandis qu'inversement, les revenus supérieurs sont plus présents dans le locatif privé. La conclusion de Didier Cornuel mérite donc d'être interrogée : « En définitive le logement HLM n'est pas vraiment un logement social mais plutôt un logement pour (presque) tous » (Cornuel, 2017, p. 153), compte tenu, selon-lui, d'un trop faible degré de différenciation de peuplement, et ce malgré la structure de la répartition très nette. L'origine du modèle généraliste du logement social français perdurerait donc, puisque le revenu médian montre qu'une partie de la moitié des revenus supérieurs sont aussi dans le logement social, même s'ils y sont moins concentrés, et ce malgré une forte spécialisation de son peuplement par le bas de l'échelle des revenus.

Malgré ce constat de la mixité des revenus, l'économiste remet en cause la faible « mixité sociale » du logement social, définie alors comme une répartition spatiale qui n'atteindrait pas son objectif politique, rejoignant en cela ce que Jean-Pierre Lévy appelle une « ville lissée »

(Lévy, 2006). Didier Cornuel indique en effet que le logement social des plus modestes se concentre dans les quartiers populaires, tandis que le logement social des ménages plus aisés se trouve plutôt dans les quartiers favorisés. Mais il n'évoque pas les dynamiques de spécialisation urbaine qui travaillent en profondeur les marchés locaux de l'immobilier résidentiel, et auquel de fait le logement social participe lui-aussi. Sa critique est donc paradoxale, puisqu'elle tend à rapprocher les HLM du marché du logement, tout en le traitant conceptuellement comme un objet à part. La conclusion de son chapitre apporte cependant un éclairage théorique décisif. En suivant le modèle interprétatif de l'économie standard, le logement social est « davantage une aide à la consommation des autres biens qu'une aide à la consommation de logement » (Cornuel, 2017, p. 165). Son utilité vient donc en concurrence avec d'autres biens et peut être mesurée. En corolaire, les aides publiques apportées aux habitants des quartiers défavorisés, dépréciés sur le plan du marché du logement, reviendraient davantage à une aide aux bailleurs, qu'à une aide aux ménages. Économiquement, la politique du logement se traduit par un autre effet, elle est en quelque sorte détournée de son intention et interpelle sur l'efficacité de l'action publique au regard des objectifs affichés. C'est toute l'utilité de ces travaux qui échappent alors à la réflexion s'intéressant seulement au logement. Leur généralisation s'opère dans un marché plus vaste, mais qui perd de vue la matière profonde du logement, l'habitat. Il s'agit donc de chercher dans un autre cadre interprétatif les ressorts de la dynamique de l'habitat, davantage en adéquation avec son objet.

La période contemporaine pour l'action publique dans le logement s'est ouverte avec la réforme de 1977. Ses inspirations aux accents économiques portent l'attention sur une dimension qualitative, dont la statistique publique entend rendre compte. En conservant cette grille de lecture, le constat de l'époque apparaît toujours valable aujourd'hui : les Français sont bien logés et ne payent pas si cher leur logement. La planification aurait donc heureusement fait son œuvre, accompagnant de près le développement du marché, où le logement social deviendrait un concept qui pose question avec le temps. La crise du logement persiste seulement « en mode mineur » dont les contours semblent jusqu'ici diffus à l'analyse. Pour les définir et en prendre toute la mesure en termes d'habitat, il est alors utile de repartir d'un moment antérieur, également important pour l'action publique, celui de la circulaire Guichard de 1973, qui met fin aux « grands ensembles ». Celle-ci révèle en effet, derrière son apparence technique, l'autre volet dialectique de la pensée sur le logement.

Critique urbaine

Dans son étude sur les politiques du logement, Jean-Claude Driant (Driant, 2015) relève un extrait significatif de la circulaire Guichard, dans lequel s'exprime clairement la double motivation de ce tournant de la production du logement, se voulant attentive aux aspirations et préoccupée par la ségrégation. D'une part, le mode d'habitat des grands ensembles ne répond pas suffisamment aux attentes sociales de la modernité et demande de prendre mieux en considération les habitants. D'autre part, la production urbaine des grands ensembles s'accompagne de phénomènes de « ségrégation » à juguler. Une fragmentation par l'habitat de la population est observée, source d'inégalités spatiales et sociales préoccupantes. Globalement, la question de la qualité l'emporte donc déjà sur l'impératif quantitatif.

> Après les efforts considérables accomplis pour augmenter la production massive de logements neufs, il est aujourd'hui indispensable de répondre plus efficacement aux aspirations à une meilleure qualité de l'habitat et de l'urbanisme, et de lutter contre le développement de la ségrégation sociale par l'habitat.
>
> Circulaire d'Olivier Guichard, du 21 mars 1973
> citée par Jean-Claude Driant,
> *in Les politiques du logement en France*, p114

La décision s'inscrit en adéquation avec les résultats de recherche de la sociologie urbaine de l'époque, qui évolue durant les années soixante autour d'une « critique de la modernité » essentiellement dans trois directions, ainsi que le note Yankel Fijalkow : « la recomposition de la vie locale de la classe ouvrière, les processus de production du logement conduisant à sa ségrégation, l'appropriation de l'habitat » (Fijalkow, 2010, p. 27). Les travaux sociologiques des années 1970 interviennent à un moment particulier où les acteurs étatiques de la planification, inspirés avant tout de la statistique publique liée à la pensée économique, entendent améliorer l'efficacité de l'action publique grâce à la connaissance des processus sociaux. La « commande » de recherches en sciences sociales prend alors de l'ampleur. Des connaissances sont produites, poussées par « un pouvoir oblique par rapport à celui de l'administration » (Amiot, 1986, p. 60), de nature intellectuelle et venue de l'État, comme le décrit *a posteriori* Michel Amiot. Cet auteur montre aussi comment la recherche intègre progressivement dans le champ son analyse des acteurs de la planification eux-mêmes, pour mieux comprendre les relations entre les objectifs et les modalités de la production urbaine, qui

influenceront par la suite la conception de la politique du logement, en parallèle des évolutions propres à la vie sociale.

Cela va jusqu'à tenter de comprendre les origines sociologiques de cette démarche de planification à la française et ses organes, en reconstituant par exemple le parcours du groupe social des planificateurs, lesquels se perçoivent comme une « avant-garde » dont Bourdieu et Boltanski détaillent l'« idéologie professionnelle ». Celle-ci se veut la garante d'une vision rationnelle du long terme, qui œuvre comme le « laboratoire idéologique et technique de la classe dominante » (Bourdieu et Boltanski, 1976, pp. 37-38). Cela ne va pas sans susciter un débat au sein des chercheurs, dans leur rapport au politique sur le plan théorique comme sur les modalités de production de la recherche. Si la pluralité des positions reste consubstantielle aux sciences sociales (Lassave, 1997)[12], il n'en reste pas moins que plusieurs résultats de recherche connaitront une influence certaine par-delà les débats académiques entre laboratoires. Plusieurs références majeures doivent donc être citées, parce qu'elles annoncent les recherches ultérieures.

Par exemple, dans le sillage des travaux d'Henri Chombart de Lauwe, l'enquête d'Henri Coing[13] sur la rénovation d'un quartier ancien montrent que la rénovation des ilots insalubres d'habitat privé, d'abord fortement portée par l'intervention publique directe avec le concours des HLM, se modifie en simple cadre réglementaire ouvert aux acteurs privés, qui contribuent par leurs objectifs propres à modifier en profondeur le peuplement des quartiers. Si bien que « le changement de population, le transfert d'une classe sociale à une autre ne sont-ils pas un effet second », mais « la source même du profit attendu. L'objectif n'est en rien la résorption de l'habitat insalubre » (Coing, 1966 ; Coing, 1972, p. 172 ; Amiot, 1986). L'interaction entre logement social et le logement privé dans le processus de régénération de la ville sur elle-même apparaît.

Un autre exemple marquant est l'enquête de Chamboredon et Lemaire dans les grands ensembles (Chamboredon et Lemaire, 1970). Paul Pasquali (Pasquali, 2012 ; Amiot, 1986, pp209-210) revient sur son contexte et ses conditions d'élaboration. Il insiste sur sa forte visée critique, opposée aux résultats d'une grande étude statistique de Paul Clerc (Clercl, 1967) qui

[12] Pour comprendre les fluctuations de la sociologie urbaine dans la période contemporaine : Pierre Lassave, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, collection Socio-logiques, Presses universitaires du Mirail, 1997 ; Cet ouvrage comporte notamment une analyse du positionnement historiographique de l'ouvrage de Christian Topalov (Topalov, 1987)

[13] Après des études de théologie et marqué par le catholicisme social, il se consacre à la sociologie urbaine et intègre en 1974 l'Institut d'urbanisme de Paris (. Voir l'interview filmée de Emmanuel Bellanger & Henri Coing & Pierre Gilbert, 2017)« Rénovation urbaine et changement social. Entretien avec Henri Coing », *Métropolitiques*, 6 novembre 2017

regardait les « grands ensembles » comme des masses uniformes définies par des moyennes, passant à côté de leur diversité interne, notamment au regard de la distinction par statuts d'occupation. Il relève la critique plus fondamentale adressée à de telles recherches statistiques qui, par construction de leurs données, les rapproche *de facto* des objectifs de la « prospective technocratiques », affaiblissant par là même leur problématique de recherche, qui verserait trop dans l'optimisme. L'enquête de Chamboredon et Lemaire montre, comme le résume Michel Amiot, l'hétérogénéité du peuplement des « grands ensemble » et ce qui en rend compte : des logiques de « filières hétérogènes » qui conditionnent l'attribution des logements en fonction des critères associés au financement des opérations, et une juxtaposition de « catégories sociales à des moments différents de leur trajectoire », dites « trajectoires urbanistiques » (Amiot, 1986, p. 212). Cette analyse de « la morphologie sociale des grands ensembles comme une coupe pratiquée dans un faisceau spécifique de trajectoires divergentes » (p212), issus du laboratoire de Pierre Bourdieu, par opposition à celui d'Henri Chombart de Lauwe, deviendra un classique précurseur, pour la compréhension de la mobilité résidentielle dans les travaux ultérieurs de la recherche urbaine en France. Mais si les termes utilisés comme *trajectoire* ou filières continueront d'être utilisés, ils prendront un sens différent.

Le troisième volet de la critique urbaine touchant au logement, mais indirectement au logement social, provient des marxistes, sous l'impulsion de figures comme celle d'Henri Lefebvre. Le philosophe préface notamment la réédition de l'ouvrage de synthèse issu de la célèbre enquête de l'Institut de sociologie urbaine – dont il est le fondateur – sur les pavillonnaires, devenus objet d'étude singulier par opposition frontale aux « grands ensembles ». Reprenant à son compte les réflexions théoriques de Bachelard et Heidegger, Lefebvre pause d'emblée l'habitat comme un fait anthropologique qui exige donc la plus grande attention. À la fois de l'ordre du langage comme expression d'un rapport au monde, et dans la matérialité des choses, aux travers des « systèmes partiels » que sont, après les objets, « la maison, la ville ou l'agglomération », Lefebvre définit l'habitat dans sa double nature « sensible et verbale », « objectale et sémantique » (Raymond et al., 1966, p. 12), qui doivent se correspondre, sans omettre de rappeler au passage l'importance primordiale pour lui des rapports de production.

Ce postulat épistémologique l'amène ensuite à une réflexion sur la méthode, singulièrement celle du sociologue, laquelle constitue probablement l'innovation la plus importante du programme de recherche en question. Face à l'étendue du sujet, l'usage du questionnaire n'y suffit plus, il s'agit d'entrer en profondeur dans le langage par l'entretien non directif, puis

d'élaborer une analyse spécifique que formalise Henri Raymond (Raymond 2001)[14], de l'ordre de la psychosociologie, avant une mise en perspective de la problématique contemporaine. Si ces travaux n'ont pas de lien direct avec le logement social, ils contribuent à en éclairer le miroir supposé, dans le secteur de l'accession à la propriété, et proposent donc d'équilibrer la dualité de l'habitat qui préoccupait les recherches de cette période. En outre, ces travaux interrogent profondément le poids des représentations. Ils se placent au cœur des présupposés de la politique du logement.

Entretien : Nicole Haumont et les pavillonnaires

Nicole Haumont[15] fait partie, avec Henri Raymond et Antoine Haumont, de l'équipe de l'Institut de Sociologie Urbaine qui, dans les années soixante, a participé à une recherche sur les pavillonnaires.

Au début de sa carrière, elle était intervenue ponctuellement sur des enquêtes pour l'IAURP, notamment à Gentilly, et avait commencé à s'intéresser à ce type d'habitat individuel. Son intérêt scientifique rencontrait d'ailleurs une expérience personnelle, puisque dans sa jeunesse, elle avait été très marquée par le déménagement de ses parents qui avaient longtemps résidés dans un pavillon à Bois Colombe, banlieue proche de Paris, sans que cette anecdote signalée ne soit pour autant déterminante. En effet, le point de départ de la recherche est une enquête effectuée à Choisy le Roi en 1963 qui avait montré à nouveau l'intérêt des habitants pour l'habitat individuel. Nicole Haumont précise notamment : « à la différence de l'Angleterre qui a reconstruit des maisons individuelles, en France, où il y a l'influence de Le Corbusier, l'habitat individuel est jugé *petit-bourgeois* », reprenant un terme mis en avant aussi par Henri Lefebvre. Le philosophe marxiste fait à l'époque partie d'un groupe de travail du CSTB, où il propose cette recherche sur les pavillonnaires, acceptée de surcroit avec un budget conséquent.

Une vaste recherche à partir de 300 interviews non-directives enregistrées est alors engagée à travers la France, dont Nicole Haumont prend en charge la logistique complexe, avant de se pencher sur l'analyse du matériau ainsi collecté, les interviews étant tout d'abord dactylographiées avant d'être mises en fiches, et analysées selon la méthode originale des oppositions mises au point par Henri Raymond [Raymond, 2001]. L'opportunité de moyens financiers importants pour l'enquête, associée à un groupe de chercheurs occupant principalement des positions académiques par ailleurs, leur laissant toute latitude dans leurs travaux, est favorable à l'exploration de cette problématique nouvelle qui « ouvre la voie d'une

[14] PublicationHenri Raymond, *Paroles d'habitants, une méthode d'analyse*, Collection Habitat et Société, L'Harmattan, 2001 (publication issue de la thèse de l'auteur soutenue en 1970)

[15] Nicole Haumont est psychosociologue, directrice de recherche au CNRS. Elle fait partie du groupe de chercheurs qui fondent en 1963 l'Institut de sociologie urbaine, présidé par Henri Lefebvre. Elle participera en 1995 à la création de l'UMR LOUEST. Le texte est tiré d'un entretien téléphonique qui a eu lieu le 23 septembre 2022.

nouvelle branche de la psychosociologie » comme le souligne Jean Stoetzel dont Nicole Haumont rapporte les propos. Le fondateur de la *Revue française de sociologie* donnera d'ailleurs l'opportunité à ces jeunes chercheurs de publier un numéro spécial en 1968, consacré à l'Institut de sociologie urbaine, intitulé « Propositions de recherches sur la vie urbaine » [Raymond et Haumont et al., 1968]. Dans son article qu'elle consacre à la relation entre « Habitat et modèle culturel », Nicole Haumont (Haumont, 1968) exprime clairement sa position initiale.

« Bien que ces Grands Ensembles semblent satisfaire un nombre élevé de besoins, la plupart des habitants choisiraient, s'ils le pouvaient, un autre type de logement : 88 % se déclarent logés de façon convenable, 62 % disent que les avantages l'emportent sur les inconvénients mais 15 % seulement préfèrent l'immeuble à la maison individuelle. »

Nicole Haumont,
« Habitat et modèle culturel », 1968, pp180-181
Nota : les chiffres sont tirés de l'étude de Paul Clerc,
(Clerc, 1967)

En fait, il y avait pour Nicole Haumont « un hiatus sur la construction des grands ensembles et ce que voulaient les Français », qui étaient certes « contents d'avoir un logement », en comparaison de l'habitat insalubre, « mais quand même, ça n'allait pas ». Ils ne se sentaient pas chez eux, à cause du « bruit des voisins », « les hommes ne pouvaient pas bricoler », par exemple. Les résultats de recherche du programme avancent l'idée qu'il y aurait des « modèles culturels d'habitat », parce qu'il « ressortait finalement des points communs » dans les entretiens. L'ensemble d'une culture se traduirait donc dans l'habitat. En effet, l'habitat français est différent de celui d'autre pays, tels que « l'habitat indochinois ou japonais sur lequel on avait pu travailler à l'époque ». Il s'ensuit que l'attention ne se porte pas sur les différences entre groupes sociaux : « l'idée par exemple qu'un ouvrier P1 n'habiterait pas de la même façon qu'un ouvrier P2 n'était pas dans du tout dans le sens de notre travail », alors que de nombreux sociologues partaient de cette hypothèse. Pour l'illustrer, Nicole Haumont décrit les visites de terrain qu'elle organiserait plus tard avec ses étudiants. Alors qu'elle pouvait prédire la teneur des discours des habitants, ceux-ci peinaient à croire que ces rencontres n'avaient pas été préparés en amont. Sur le plan théorique, elle indique que les résultats étaient relativement proches « de ce que faisait Pierre Bourdieu sur l'habitus». Mais le groupe de recherche de Nicole Haumont « travaillait tout seul », avec « sa méthode » et « son matériel de recherche ». Compte tenu du sujet cependant, elle avait été « conviée à une entrevue par Chombart de Lauwe », dont elle retient le souvenir d'une « scène incroyable », au cours de laquelle le spécialiste des *aspirations* lui reprochait de « venir sur son terrain », ce qui ne favorisera pas, évidemment, des rapprochements.

De même, la réception des travaux est particulièrement « houleuse » du côté des architectes qui se refusent à l'époque d'accepter « l'idée extravagante que les habitants auraient des compétences pour organiser leur logement », certains étudiants allant jusqu'à « grimper sur les

tables » et adopter des postures de défiance lors d'exposé des résultats de la recherche dans les écoles d'architecture : « je ne veux pas dire que je risquais pour ma vie, mais presque ! ». Les architectes qui travaillaient à l'étranger quant à eux, ne pouvaient se résoudre à l'idée de cette différence culturelle qu'ils jugeaient « scandaleuse ». Du côté du ministère de l'équipement, Albert Mollet qui était chargé des recherches sur l'habitat « était très remonté ». Cette approche globale s'opposait en effet à la rationalisation de la politique du logement qui présidait à l'époque. Cependant, d'éminents acteurs portent aussi un regard plus favorable, tels que Paul Delouvrier qui fera entrer Nicole Haumont au Plan Construction, comme membre du comité directeur : « la seule femme, de gauche, chercheuse en sciences sociales, face à ces messieurs de l'immobilier ».

Aujourd'hui les recherches sur les *pavillonnaires* sont devenues un classique, une référence incontournable qui prend place y compris dans les bibliographies des cours en école d'Architecture. La réception initiale de ces travaux est donc à l'opposé de la place qu'ils occupent aujourd'hui dans l'historiographie de la recherche sur l'habitat. Surtout, ils montrent que dès les années 1960, contre la pensée dominante des élites en présence et notamment des chercheurs, l'aspiration pour la maison individuelle, qui va de pair avec la politique d'accession à la propriété, est déjà en germe.

Photographie : les fiches d'analyse des entretiens des pavillonnaires conservées à la bibliothèque du CRH

Les trois exemples cités témoignent d'une période importante en matière de recherche, sujet de fortes controverses entre leurs auteurs, et dans le cadre d'un rapport de proximité complexe avec l'action publique. Cette relation se dilate ensuite progressivement, notamment sous l'influence des événements de Mai 68, qui avaient pris de cours les décideurs publics comme les chercheurs. Une plus grande place est alors donnée au rôle des mouvements sociaux durant les années 1970, certains programmes s'intéressant de près à la question du logement (Castells

et al., 1978), jusqu'à ce qu'une nouvelle perspective s'installe dans les années 1980. Dans son article sur la dichotomie entre pavillons et grands ensembles, qui organise la recherche de cette époque des années 1950 aux années 1970, Susanna Magri insiste sur la pratique de la monographie de quartier comme référence de l'étude de l'habitat et ses limites. En effet, cette unité spatiale « empêchait de saisir l'instabilité et portait à privilégier, en résonance avec le débat social du moment, les cohérences ou incohérences d'une société locale et leurs effets sur les structures sociales ». Durant la décennie suivante, les sociologues ont alors privilégié « l'étude de la mobilité sociale et spatiale », qui partait « à la recherche des microprocessus par lesquels se font et se défont les groupes sociaux et leurs inscriptions dans l'espace » (Magri, 2008, §24).

Pour autant, cette décennie des années 1980 est aussi marquée par une autre inflexion. C'est le moment de la montée en puissance d'une reformulation de la question urbaine autour des grands ensembles périphériques devenus les « quartiers » et le terrain d'étude privilégié des chercheurs, tandis que la « politique de la ville » est en plein développement. Dans son regard rétrospectif sur la sociologie urbaine française, Christian Topalov (Topalov, 2013) explique l'émergence, à l'époque, de la notion « d'exclusion », comme une grille d'interprétation globale aux conditions de vies et pratiques de ces populations, qui mérite d'être critiquée. Parce qu'elle aurait pour « double effet d'isoler les exclus de la dynamique d'ensemble de la société et de rapporter principalement leur situation à une ségrégation dans l'espace » (Topalov, 2013, p7). Malgré des propositions théoriques divergentes, comme celle de « désafilliation » proposée par Robert Castel (Catels, 1995), la question du logement social devient alors fortement associée à des espaces très délimités, et une politique publique spécifique, atténuant le rapport direct que les HLM pouvaient entretenir auparavant avec les classes populaires et la politique du logement.

Or, pendant que l'aiguillon revendiqué de la planification s'étiole, et que les chercheurs engagés issus des commandes d'études migrent vers des fonctions plus académiques, une proposition se met toutefois en place en 1991 à l'initiative du Plan Construction et Architecture[16] (Ministère de l'Équipement), et dans le cadre du Programme Interdisciplinaire de Recherche sur les Villes (PIR-Villes) du CNRS. Ce réseau de recherche se positionne en faveur d'« une socio-économie de l'habitat ». Il en ressort notamment une théorisation de la dynamique du système du logement, déterminante pour la compréhension contemporaine du rôle du logement social dans la période contemporaine. Cependant pour Christian Topalov, qui

[16] Cet organisme interministériel de recherche et d'expérimentation est une des reformulations (il y en aura d'autres ultérieurement) du Plan Construction, créé en 1971 par le Commissariat général du Plan dans le cadre du 6ème plan quinquennal.

publie son point de vue rétrospectif sur la sociologie urbaine en 2013 : « les travaux sur la socio-économie de la production urbaine ont pratiquement disparu : les sociologues, qui avaient auparavant disputé ce terrain aux économistes, l'ont abandonné » (Topalov, 2013, p5). Plus généralement, la sociologie se serait détournée des politiques urbaines au profit des politistes, développant « une sociologie des pratiques et du champ politique ». Celle-ci s'intéresse « en particulier à la genèse et aux transformations des politiques publiques dans une perspective constructiviste » (Topalov, 2013, p5). La question urbaine n'est alors qu'une thématique parmi d'autres, au sein d'une problématique plus générale qui interroge par exemple l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2012). C'est pourquoi, il est utile de relire les travaux de la socio-économie de l'habitat, afin de retrouver le fil de l'étude sur le logement social et la politique du logement contemporaine directement à partir de la réflexion sur l'habitat, par différenciation de l'approche qui consiste à étudier le logement social et la politique du logement comme une déclinaison particulière de l'évolution générale des politiques publiques et de leur pente néolibérale (Fol et al., 2022).

Figure 7 : Image du Logo du Réseau Socio-économie de l'Habitat

La conception graphique de ce logo se présente sous la forme d'une trame de carrés identiques, disposés à distances égales. Certains carrés sont reliés par des segments, dessinant un ensemble de parcours plus ou moins complexes, évoluant dans tous les sens possibles. La proposition peut se lire comme une représentation analogique de l'interprétation théorique du système de mobilités des habitants, dans le parc de logements ou dans la ville.

Système de l'habitat

Entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000, quatre ouvrages scientifiques de synthèse, ainsi que plusieurs ouvrages thématiques, rendent compte d'une période de renouveau des recherches françaises en matière d'habitat, dont les travaux découlent là-encore d'une relation étroite avec la commande publique. Aux origines de cette dynamique, l'organisation d'une grande conférence internationale sur logement (CILOG) à Paris en 1990, qui aura des suites à Montréal puis à Pékin, joue un rôle important d'impulsion. Elle réunit

plusieurs centaines de chercheurs appartenant à une quarantaine de nationalités, et tient lieu d'événement fondateur vers la création, en France, du *réseau socio-économie de l'habitat*. Il s'agissait, à travers la volonté du Plan construction, de stimuler la création d'un groupe de chercheurs pérenne sur l'habitat en France. Car jusqu'alors, les recherches étaient très dispersées entre les laboratoires. Plusieurs années après, alors que des réflexions collectives se sont entre temps installées, paraît en mai 1995 un important ouvrage coordonné par François Ascher[17], intitulée *Le logement en questions* (Ascher, 1995). L'initiative en revient au Plan Construction Architecture, avec le concours du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB). Sa méthode consiste en la commande d'une série d'articles décomposant la problématique du logement sur la base d'une double discussion, organisée avec un comité scientifique, et un comité d'organisation chargé de la préparation d'un colloque. La tonalité générale des textes insiste sur un moment charnière, actant la fin d'un modèle et posant les termes de l'équation actuelle entre « continuités et ruptures ». Dans son introduction, François Ascher résume le point de départ de l'analyse : « Si la problématique de la crise est de retour, ce sont moins les types de logements et de villes produits qui sont en cause que leur inaccessibilité pour une partie croissante de la population ». Il souscrit ainsi à la thèse de l'exclusion, mais s'intéresse davantage à ses processus plutôt qu'à ses espaces et ses catégories sociales emblématiques. Le livre se présente comme une analyse d'échelle nationale et ne s'attache pas à des monographies. Une attention particulière est notamment portée aux « changements des systèmes d'acteurs publics et privés » en charge de la mise en œuvre de la politique du logement.

Grippage national

Dans son chapitre sur la « production et la gestion de l'habitat » (Ascher, 1995, pp69-107), Bernard Coloos[18] présente ainsi le poids économique du secteur, la diversification des métiers de l'immobilier et l'importance croissante des banques, avant de pointer les caractéristiques du secteur HLM, dont la fonction sociale s'accentue, même si une part de ménages aisés continue

[17] Professeur à l'Institut Français d'Urbanisme, il mène une double activité d'enseignant dans le cadre académique, et de chercheur au sein des divers organes ministériels du Plan construction architecture, de la DATAR, ou du Conseil général des Ponts et Chaussées, par exemple.

[18] Économiste (thèse de 3e cycle sur la politique de l'amélioration de l'habitat ancien à l'Université de Lille 1, en 1983), il est à l'époque directeur de l'Observatoire du foncier et immobilier du Crédit foncier de France, après avoir été chargé du Bureau des études économiques à la Direction de l'habitat et de la construction. Il occupera par la suite pendant plus d'une vingtaine d'années la fonction de Directeur des études économiques, financières et internationale de la Fédération française du bâtiment, et interviendra parallèlement comme professeur associé à Sciences Po dans le cycle d'urbanisme, dont il tire de ses cours un de ses ouvrages : *Habitat et ville, Quinze questionnes et controverses*, (Coloos,, 2010).. Il participera activement aux travaux du réseau Socio-économie de l'habitat durant les années 1990, début 2000.

d'y habiter. Il pose alors que « de ce double constat se dégagent deux positions relativement inconciliables » (p79). L'une recherche la meilleure combinaison entre diversité de population et équilibre financier, considérant que les HLM « ne peuvent porter toute la misère du monde » ; l'autre retient comme « une évidence le nécessaire renforcement du rôle social du parc », renvoyant à leur « mauvaise foi » les différentes parties prenantes dans leur gestion. Ce clivage sur le rôle du logement social découle de l'évolution du rôle de l'État, qui, avant « la découverte du marché », s'était longtemps « contenté de jouer un rôle d'arbitre entre bailleurs et locataires », ses réticences le conduisant à intervenir de façon indirecte, notamment *via* les HLM en créant un « domaine réservé » (pp84-85). Lorsque les évolutions économiques installent précarisation et ségrégation, produisant l'exclusion du logement d'une partie de la population, l'arbitrage entre objectifs économiques en direction du secteur de la construction, et sociaux à destination des ménages modestes, devient cornélien et l'identification des besoins moins claire. Le « domaine réservé » apparaît toujours comme un levier, tandis que le parc locatif privé continue d'être soutenu, notamment par l'outil fiscal. Pour Bernard Coloos, cette logique de la politique du logement, suivant beaucoup la conjoncture, et entretenue aussi par l'estimation des besoins en logement établis par l'INSEE, qui repose sur un « non-dit ».

> Le non-dit de ces politiques qui s'appuient largement sur l'offre privée est que toute offre nouvelle permet de loger des ménages dont une partie libère un logement existant. […] Cet effet de chaîne et ses avantages réels pour les ménages en bout de chaîne n'ont guère été étudiés ni démontrés. Rien *a priori* ne permet de dire que les préoccupations économiques et sociales sont contradictoires.
>
> Bernard Coloos, in *Le logement en questions*, pp90-91

L'auteur signale ici un double enjeu théorique et heuristique, novateur au début des années 1990 en France, qui mérite approfondissement. Il s'accompagne d'une hypothèse sur l'évolution de la politique du logement qu'il vient de décrire. Celle-ci conduirait à « la création d'un duopole : marché privé et secteur social » (Ascher, 1995, p100). Cette dualisation du parc et de son fonctionnement serait le « reflet de l'éclatement de notre société entre demande solvable et insolvabilité liée à la montée des exclusions » (Ascher, 1995, p100), que Serge Paugam analyse dans un autre chapitre de l'ouvrage. En effet, la frange précarisée de la population ne peut accéder au logement qu'à raison d'une offre spécifique, faute de quoi les listes d'attentes de logements sociaux s'allongent mécaniquement, le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles ne s'avérant pas suffisant, malgré sa montée en puissance budgétaire.

Une « rupture » s'observe donc dans la « tradition française de réduction des inégalités », largement due à la mythologie des Trente Glorieuses. Plus loin est souligné le rôle des collectivités locales voué à s'étendre, avant de conclure sur une remarque cognitive. Pointant l'importance des informations disponibles, il rappelle que celles-ci contribuent pour beaucoup à l'élaboration des diagnostics qui fondent les politiques publiques, dont les logiques d'acteurs dépendent en partie, bien que « leurs discours dépendent aussi et surtout de leur place, de leur implication dans le système d'accès ou de construction de l'information » (Ascher, 1995, p103).

Cette contribution à la définition d'une « socio-économie » de l'habitat apporte donc des éléments à la compréhension de la période contemporaine, pour aborder l'influence des acteurs à un moment de changement social, économique et politique, et dans un secteur spécifique. Elle participe d'une ambition interdisciplinaire en sciences sociales. C'est pourquoi, il faut comprendre comment s'opèrent les choix théoriques originaux qui permettent d'intégrer plus fondamentalement les effets de précarisation des ménages et d'exclusion identifiés par les sociologues. Par cette approche en effet, il devient possible de comprendre comment la *crise invisible* décrite plus haut comporte effectivement des éléments de crise, devenus enjeu central tant pour l'action publique que pour les acteurs du logement et du logement social en général.

Une réponse est apportée avec le chapitre suivant de Michel Mouillart, qui propose « de ''revisiter'' la notion de marchés du logement » (Ascher, 1995, p110), à l'aune de travaux anglosaxons peu pris en compte à l'époque en France. L'économiste pose d'emblée sur le plan théorique deux spécificités des marchés du logement :

> – ils concernent « des biens complexes et hétérogènes » ;
> – en l'absence d'intervention extérieure, les marchés sont naturellement « hiérarchisés et segmentés ».
>
> Michel Mouillart in *Le logement en questions*, pp110-111

Ce postulat a des conséquences sur la représentation du fonctionnement de ces marchés. Après une longue phase interventionniste, la libéralisation de la politique du logement aboutit à une configuration nouvelle où « les risques et l'incertitude sont redevenus essentiels » pour les acteurs. La fin d'une politique essentiellement tournée vers la construction provoque l'émergence de la dimension « patrimoniale », avant tout gestionnaire. Enfin, la constitution de ces patrimoines conduit à des logiques de « conservation » et notamment des valeurs immobilières. Il s'ensuit que l'enjeu principal de la période contemporaine, selon cet auteur, porte sur les modalités de « prise en charge des risques inhérents au bien logement ».

L'évolution du marché de ce bien logement s'inscrit alors « dans une logique de banalisation qui ne peut que le contraindre à la financiarisation ». Cette position théorique se différencie donc du paradigme standard. Cependant, comme elle constate que l'évolution de la politique du logement et la constitution des patrimoines tendent vers un fonctionnement plus classique du marché, vers une « banalisation » du secteur du logement, cette approche permet aussi d'expliquer pourquoi des travaux d'économie immobilière, d'inspiration classique, ont pu se développer en parallèle. La mise en évidence d'un mouvement de financiarisation du marché du logement invite logiquement à des analyses dans cette perspective.

L'ouvrage se conclut enfin par un long chapitre de deux chercheurs et acteurs de la critique urbaine déjà évoqués, Henri Coing et Christian Topalov, qui font l'hypothèse d'une « rupture profonde dans la situation du logement et dans la façon dont notre société l'assume » (Ascher, 1995, p263). Leur questionnement interroge la nature de ce qui se produit et ses conséquences politiques, et porte aussi sur les acteurs concernés et leur légitimité, autour d'une alternative : « Construire un marché du logement ou bâtir une politique sociale ». Ils rappellent les objectifs de la réforme de 1977, qui visaient l'« unification du marché », grâce à des « mécanismes stables et autoreproductibles de financement de la construction et de solvabilisation de la demande » (Ascher, 1995, p263). De cette volonté de qui s'inscrit plus en continuité qu'en rupture avec la période antérieure, il ressort une « amplitude croissante des variations conjoncturelles » (Ascher, 1995, p264). Une des conséquences est également pour le secteur social, la tentation d'une hausse des loyers, voire de la vente d'une partie du patrimoine.

Avancer dans cette direction du logement marchandise suppose alors d'améliorer la fluidité du marché, ce que ne favorisent ni les choix fiscaux, ni le maintien d'une forte segmentation du parc, la transformation dans le sens capitaliste n'étant pas continue et automatique. Il s'ensuit que « l'état actuel du système ne permet pas à lui seul de parler d'une rupture radicale par rapport au passé, ni de prévoir une obsolescence du modèle telle que sa fin puisse être jugée inéluctable » (Ascher, 1995, p267). Si la politique du logement peut techniquement se poursuivre, les ruptures proviendraient plutôt « de la demande et de nouveaux problèmes de solvabilité ». La thèse des deux auteurs, en adéquation avec la logique d'ensemble du livre et donc des discussions du groupe de chercheurs qui le coordonne, penche en fait pour une tension interne accrue du système qui entrainerait une impuissance lancinante du modèle de politique du logement, et au sein de celui-ci une persistance de la tension interne à la gestion du logement social. Ils l'expliquent par le fait que ce modèle de politique du logement « n'a jamais su penser ses propres limites » (Ascher, 1995, p270) qui étaient compensées jusque-là par des effets bénéfiques externes.

En effet, le pays a pu disposer pendant longtemps de plusieurs gisements de logements à bas coût, dans les ilots insalubres, par des changements d'usage, ou via des formes d'accessions sans recours aux banques. Au milieu des années 1990, ces « filières d'accès partiellement autonomes » au marché du logement se sont taries, si bien que « tout ce qui pouvait rendre moins rigide, moins inéluctable la relation entre salaire et solvabilité tend à disparaître » (Ascher, 1995, p270). Il en ressort que « globalement, l'évolution qui était recherchée a porté ses fruits », mais que désormais « cette belle machine se grippe » (Ascher, 1995, p271). Les conséquences dans le logement social sont la baisse des sorties et l'augmentation des demandes, renvoyant à une question structurelle qui ne peut être absorbée seulement par les dispositifs en direction des publics spécifiques, au travers des politiques sociales. Pour poser les conséquences pratiques de cette évolution de la question du logement, une longue citation de René Ballain[19] (Ballain, 1993) est alors reproduite (ce chercheur ne fait pas directement partie du groupe de travail réuni autour du projet d'ouvrage).

> Il ne s'agit plus seulement de faciliter l'accès des mal-logés à un logement confortable, mais de prendre en charge dans le domaine du logement les effets de l'extension des phénomènes de pauvreté, de précarité, d'exclusion. Tout se passe comme si l'on assistait à un découplage de la politique de l'habitat. D'un côté, des mesures s'inscrivant dans le champ de la régulation sociale ; d'un autre côté, des dispositions visant à maintenir les grands équilibres de l'offre et la demande de logement, à orienter les investissements immobiliers et à développer la constitution d'un parc privé pour relayer l'effort financier de l'État.
>
> René Ballain, cité par Christian Topalov et Henri Coing,
> *in Le logement en questions,* p274

Mais Henri Coing et Christian Topalov vont plus loin. La difficulté qui est perçue à l'époque par les chercheurs à l'endroit de l'action publique est que l'ampleur de la population concernée par la précarité devient telle que les réponses apportées par des mesures spécifiques peuvent avoir aussi un retentissement négatif sur le système global. L'ambivalence des mesures des politiques sociales, qui ajoutent de la complexité, est en outre rappelée, entre leur ambition universelle pour le respect d'un droit, et leur ciblage résiduel par souci d'efficacité de l'action publique, notamment liée à son financement. La question est alors plus clairement posée d'une possible dualisation des politiques du logement : « l'une à dominante économique, l'autre à

[19] Alors ingénieur de recherche CNRS, au Centre d'études et de recherches sur l'aménagement du territoire, Sciences Po Grenoble. Il jouera un rôle important dans la publication annuelle du Rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, dont il assure la direction scientifique, introduisant le concept de « mal-logement ». Ce rapport est devenu avec le temps une référence majeure dans le débat public.

dominante territoriale et sociétale » (Ascher, 1995, p275) ; l'une servant le marché, l'autre en atténuant localement les effets. Les deux chercheurs interrogent ensuite plus précisément la place des territoires, déstabilisés par la crise économique qui occasionne de fortes modifications des dynamiques urbaines locales.

Le modèle de politique du logement se voit fragilisé par l'extrême diversité des situations entre régions, agglomérations, villes et communes, car son « système d'action […] ne parvient plus à embrayer sur la réalité », étant donné qu'il repose sur « des normes, des procédures, des financements, homogènes sur tout le territoire » (Ascher, 1995, p281). Mais l'analyse de l'échelon local est surtout vue comme l'occasion du rapprochement avec les politiques sociales, sans insister sur les politiques locales de l'habitat qui n'ont pas encore pris leur ampleur au milieu des années 1990. Néanmoins, l'anticipation que permettent les perspectives de recherche permet de noter la difficulté d'établir des prévisions de programmation – elles deviendront un enjeu majeur dans la décennie suivante – « tant l'équilibre des systèmes de l'habitat est devenu complexe et fragile » (Ascher, 1995, p278), renvoyant implicitement à la remarque de Bernard Coloos sur la compréhension des effets de chaîne, citée plus haut. C'est pourquoi Henri Coing et Christian Topalov tiennent à compléter ce point d'une note de renvoi en fin du chapitre, qui indique ceci :

> [1] D'où l'importance des recherches et études sur le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat. Voir par exemple J.-P. Lévy [1992].

Modélisation locale

Le texte de Jean-Pierre Lévy[20] cité en référence (Lévy, 1991) prend place dans un ouvrage qui rend compte des communications données à l'occasion de la 4e Conférence internationale sur le logement (CILOG). Elle a été organisée « sous les auspices de l'Association Internationale de Sociologie (AIS) par le Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer » (Levy-Vroelant et Lelièvre, 1991, p4) et ses principales composantes, dont le Plan Construction et Architecture qui finance la publication de l'ouvrage. Cette manifestation rassemble de très nombreux partenaires internationaux, comme l'Unesco, des centres de recherche et des revues. Son programme prévoit un atelier intitulé « Mobilités

[20] Alors chercheur CNRS au LERSCO (Laboratoire d'études et de recherches sociologiques sur la classe ouvrière), fondé en 1972 à Nantes par Jean-Claude Passeron et Michel Verret, rattaché au CNRS en 1974. Sa thèse soutenue en 1990 à la Sorbonne porte sur *Les contextes locaux de l'habitat en France*. Cette recherche a reçu le soutien du Plan Construction Architecture, et fait l'objet d'un rapport intermédiaire. Il poursuivra l'essentiel de ses recherches théoriques et empirique dans cette voie, en développant une approche originale du « Système de l'habitat » conduisant à l'élaboration d'un logiciel à visée prospective.

résidentielles et mutations urbaines » avec une quarantaine de communications, qui entendent étudier « les rapports qu'entretiennent entre eux deux phénomènes observables séparément ». Ces recherches sont à l'époque novatrices parce que le champ des études sur les mobilités et celui sur les marchés du logement en termes de stock et de construction restent encore séparés. Les relier a l'intérêt de mettre en lumière une voie de recherche qu'« aucune politique locale, voire nationale ne peut ignorer » (Levy-Vroelant et Lelièvre, 1991, pp14-15), soulevant un débat sur la pertinence ou non d'une forte mobilité, comme le pointent les coordinatrices de la publication, Eva Lelièvre et Claire Lévy-Vroelant, deux chercheuses française de l'INED[21] et du Centre de recherche sur l'habitat[22]. Sur le plan théorique, elles retiennent dorénavant le postulat suivant :

> La question du choix et des besoins des ménages en matière de logement n'apparait plus comme résultant uniquement d'une évaluation faite par les acteurs, des avantages et des inconvénients, à chaque étape de leur cycle de vie, mais incorpore également la part des contraintes structurelles ou individuelles et des incohérences volontaires ou non qui oblitèrent toute action.
>
> Eva Lelièvre et Claire Lévy-Vroelant,
> *La ville en Mouvement*, p14-15.

Il est utile de noter que cette approche, dans la continuité de la critique urbaine, fait partie du champ de réflexion que laissait volontairement de côté, quatre ans auparavant, Christian Topalov dans son ouvrage de synthèse sur le *Logement en France*[23]. Alors que celui-ci insistait sur l'influence *structurelle* de la dynamique capitaliste de la propriété du logement, comme moteur principal de la transformation de l'habitat, les chercheurs intervenant sur les mobilités à la CILOG centrent leur réflexion sur une interprétation *systémique*, venue du local. La différence théorique est de taille : quand Christian Topalov travaillait sur la pesanteur du capitalisme et le poids de la finance au niveau global, ces chercheurs partent de la logique inverse, qui consiste à regarder avant tout le poids des processus internes à l'habitat, comme phénomènes socio-spatiaux pour eux-mêmes, et observables à l'échelle des territoires.

C'est en cela que la notion de *système* est fondamentale, parce qu'elle déplace l'origine structurale de l'hypothèse de recherche, de la *propriété* vers l'*usage*, comme complexion entre habitant et habitat, à investiguer en priorité. En effet, ces nouvelles recherches à visée

[21] L'institut national des études démographiques, créé en 1945
[22] Directement issu de l'Institut de sociologie urbaine
[23] Voir Chapitre 1, section « LogiqueLa logique de marché »

internationale coïncident avec un moment où, à l'échelle nationale, l'état structurel du marché du logement se *grippe*, où l'action publique en France commence à réinterroger son modèle de politique du logement, avec la piste selon laquelle le traitement de la précarité, devenue une donnée permanente, pourrait passer par le local. En ce sens, il ne s'agit pas d'un clivage opposant deux voies de recherche mais plutôt d'une bifurcation, amenée par l'évolution historique de l'objet lui-même, sur lequel le potentiel heuristique se serait comme déplacé : l'histoire économique de l'immobilier sur le long terme ayant épuisé son intérêt pour comprendre les derniers ressorts de la période contemporaine.

Dans son article, Jean-Pierre Lévy part du constat que « les recherches sur l'influence de la structure de l'offre d'habitat dans la recomposition des peuplements urbains sont restées très en retrait » (Lévy, 1991, p299). Certes, les résultats en matière d'analyse des mobilités, grâce aux enquêtes longitudinales, montrent l'influence du cycle de vie et mettent en évidence des stratégies résidentielles, mais leur relation avec une distinction fine des types d'habitat demeure alors peu connue. L'objectif théorique est donc de comprendre comment se combinent les évolutions des « cursus résidentiels des ménages » avec les évolutions de la « structure de l'offre » (Lévy, 1991, p299), ce qui comporte un intérêt scientifique, mais aussi une déclinaison opérationnelle possible. En effet, cette approche permettrait de mesurer les impacts de la réhabilitation d'un quartier, de la construction ou de la destruction de logements, à la fois au sein d'une opération précise et en lien avec l'ensemble de la dynamique du marché local. C'est pourquoi cette recherche se place « à la conjonction des logiques sociales des ménages (exprimées par les déménagements) et des logiques des acteurs institutionnels qui transforment par leurs actions le stock d'habitat » (Lévy, 1991, p300).

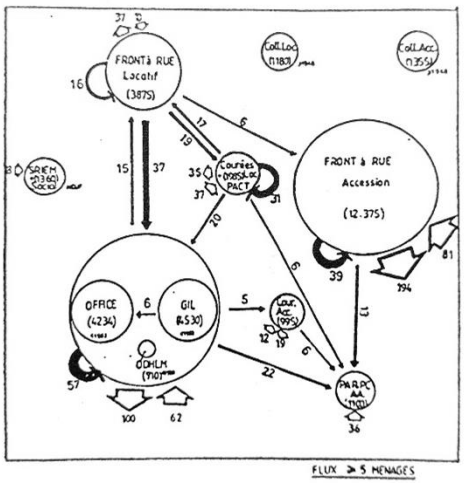
Jean-Pierre Lévy dresse ensuite les grandes caractéristiques du « système de l'habitat » en France, dans lequel trois ou quatre phases du cycle de vie des ménages (décohabitation, constitution de la famille et retraite) correspondent principalement à des types de logements, en location ou en accession, neuf, ancien ou social. Les ménages suivent alors différents circuits avec des dominantes observables en fonction des catégories socioprofessionnelles. Le chercheur précise : « C'est plus ou moins ce cadre qui a servi de référence aux gestionnaires de l'habitat en France » (Lévy, 1991, p301), notamment lors de la phase de rénovation urbaine démolissant d'un côté les ilots insalubres, de l'autre construisant des logements sociaux collectifs en périphérie et soutenant l'accession à la propriété par des pavillons. Mais la logique globale ne se transpose pas forcément de façon mécanique aux contextes locaux. C'est cette hypothèse qui est développée dans l'article, autour de deux exemples de systèmes du logement communaux, à Aubervilliers et Roubaix. L'analyse fine des mobilités et de la morphologie de

l'habitat montre que derrière un examen liminaire, qui tendrait à conclure à la proximité de deux villes ouvrières, les fonctionnements internes s'avèrent dissemblables.

En effet, « indépendamment de la structure de l'offre et de la population, la répartition des ménages dans les différents types d'habitat diverge sensiblement d'une commune à l'autre » (Lévy, 1991, p306). Une diversité apparaît donc dans les systèmes locaux, qui porte sur « le statut social du type d'habitat ». Autrement dit, un segment du parc aux mêmes caractéristiques morphologiques entre deux villes peut accueillir des populations différentes avec des stratégies résidentielles distinctes. Pour autant, les processus qui commandent leur mobilité, eux, comportent des régularités. En effet, dans tout système de l'habitat, s'observe la présence « d'un parc d'accueil, d'un parc de transit et d'un parc de fin de parcours d'itinéraire résidentiel qui structurent les systèmes » (Lévy, 1991, p312), soit trois grandes fonctions complémentaires des types d'habitat. Les tendances nationales auront donc une répercussion locale différenciée, selon les évolutions du statut social des types d'habitat, sous l'influence notamment de l'action publique urbaine du territoire qui en modifiera les équilibres. Mais les ressorts du fonctionnement du système, eux, renverront toujours au même principe de circulation ternaire. Cet article présente donc deux résultats importants. Premièrement, celui signalé par Henri Coing et Christian Topalov : les marchés locaux du logement sont complexes, ce qui renforce l'importance de leur connaissance à cette échelle, et souligne le rôle potentiellement stratégique de l'action publique à cette échelle également. Deuxièmement, le système du logement national semble pouvoir être modélisé par des critères sociologiques et morphologiques, centrés sur les mobilités, sans passer nécessaire par la voie économique ou financière. La recherche ouvre donc une voie nouvelle de modélisation, qui répond à l'impasse théorique identifiée dans les années 1960 du côté de l'administration, laquelle avait pris le parti de modélisations économétriques contre l'étude de la mobilité[24].

[24] Voir *supra*., Chapitre 1, L'équation contemporaine

Figure 8 : Jean-Pierre Lévy, schéma du système de mobilité résidentielle des chômeurs à Roubaix (mouvements annuels) - 1991 (p314)



Ce schéma représente la modélisation d'un système local de l'habitat avec la mesure de ses flux de mobilité pour une catégorie spécifique de population. Chaque cercle renvoie à un type d'habitat, et la taille du cercle au volume de logements correspondants. Les flèches circulaires contre les cercles représentent la mobilité interne à un type d'habitat. Les flèches entre les cercles représentent les mobilités au sein du parc, tandis que les flèches larges remplies en blanc représentent les mouvements de population externes et les décohabitants, c'est-à-dire l'ensemble des ménages entrant dans un logement et qui n'en libèrent pas dans la commune. Il y a aussi les ménages venus de l'étranger.

Contradiction apparente

Les travaux du Réseau socio-économie de l'habitat continuent la formalisation de leur volonté à « promouvoir une réflexion critique sur la production des connaissances, des concepts et des méthodes » dans un « triptyque d'ouvrages de référence » (Segaud, Brun et Driant, 2002 ; VI), publiés cependant chez trois éditeurs différents, sur cinq ans, mais toujours avec le soutien du Plan Urbanisme, Construction et Architecture. Le premier paraît en 1998 à La Découverte et se présente comme un « état des savoirs » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998). Il est dirigé par trois chercheurs, Marion Segaud[25], Catherine Bonvalet[26] et Jacques Brun[27]. Foisonnant, il

[25] Sociologue et cofondatrice de l'Institut Parisien de Recherche Architecture, Urbanistique, Sociétés (IPRAUS, Paris X-Nanterre), elle est notamment l'autrice d'une *Anthropologie de l'espace, Habiter, fonder distribuer, transformer*, collection U, Armand Colin, 2007 ; Elle sera un temps chargée de mission au Plan Urbanisme Architecture du Ministère de l'Équipement.

[26] Démographe, directrice de recherche à l'Institut national des études démographique, elle est l'autrice de très nombreuses publications académiques sur le logement, la famille et les trajectoires résidentielles.

[27] Géographe, Professeur des Université à Paris 1. Il a notamment coordonné avec Catherine Rhein, *La ségrégation dans la ville*, préface de Marcel Roncayolo, collection Habitat et Sociétés, L'Harmattan, 1994, dans le cadre du réseau Socio-économie de l'habitat (Brun et Rhein, 1994).

rassemble plusieurs dizaines de contributions dont les deux courts textes liminaires préviennent des inévitables contradictions inhérentes à une telle entreprise. L'avant-propos est signé de Pierre-René Lemas[28], alors Directeur général de la direction générale de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Sa première phrase mentionne la « crise du logement » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, pp3-4), toujours présente dans les discours et ce malgré les progrès des trois dernières décennies précédentes. Bien que le sujet du logement « nous concerne tous, comme citoyens et comme habitants », il resterait mal connu. Les différentes facettes du logement et de l'habitat sont alors citées, avant d'insister sur les « contradictions apparentes » qui en découlent pour la politique du logement. Elles se résument dans ses deux principaux objectifs, formulés selon les mots de Pierre René-Lemas, entre le soutien à « l'appareil de production soumis aux contraintes du marché », et la participation aux « efforts de protection sociale et à la lutte contre l'exclusion ». La tendance interprétée dans le précédent ouvrage est donc ici reprise dans le texte du représentant de l'État. La dualisation de la politique du logement est actée, il n'est plus question d'un unique élan d'amélioration des conditions d'habitation, lequel serait acquis désormais.

L'introduction des trois auteurs scientifiques porte quant à elle sur la distinction entre *logement* et *habitat*, promettant d'explorer de multiples dimensions, entre « deux pôles » délimitant un champ formant un « *Monde* », dans lequel l'influence en France de l'État est rappelée comme significative, de la production des habitations à la production de la recherche. Concrètement l'ouvrage consiste donc à organiser la juxtaposition de textes aux origines disciplinaires diverses, dans une logique d'ensemble cohérente d'exposition, sans aller jusqu'à revendiquer la proposition d'un système général d'interprétation ou une position épistémologique ferme. Comme ce choix occasionne fatalement des contradictions internes, il s'agit plutôt de poser un ensemble clair de repères entre quarante-cinq contributions, la plupart de chercheurs, mais ouvertes aussi à de représentants d'institutions menant, au sein de leurs organisations respectives un travail d'études sur leur domaine, telles que l'Union des HLM. En effet, l'auteur du chapitre intitulé « L'univers des HLM » n'est autre que le directeur des études économiques et financières de l'époque, Gilles Horendfeld[29]. La liste des sujets qu'il choisit

[28] Préfet, il alternera durant toute sa carrière entre des fonctions proprement politiques (en cabinets ministériels, comme directeur de cabinet du Président du Sénat et Secrétaire générale de la Présidence de la République) et des fonctions de la haute administration liées au logement et à la ville (Directeur de l'Office HLM de Paris, Directeur général de la Caisse des Dépôts, et dernièrement Président d'Habitat réunis). Il a fait paraitre *Des princes et des gens, ce que gouverner veut dire*, (LemasSeuil, 2019)

[29] Économiste du logement, longtemps membre de la Commission des comptes du logement, il poursuivra sa carrière à la banque mondiale.

d'évoquer, dont le plan de son article se fait le reflet, témoignent de la vision que le secteur du logement social a de lui-même en cette fin des années 1990.

Plan de chapitre :
L'univers des HLM, par Gilles Horenfeld

- Un patrimoine important mais qui ne permet plus d'assumer une vocation sociale étendue
- Du logement des classes moyennes à l'accueil des « défavorisés »
- Les politiques d'attributions : un enjeu décisif pour le devenir des HLM
- La mixité sociale est-elle encore possible dans les HLM ?
- La politique des loyers : les limites de la solidarité
- Quelles évolutions gestionnaires ?
- Plus de régulation par les politiques locales

Le propos présenté est celui de l'adaptation au contexte, plutôt que de la transformation volontaire du secteur, comme cela avait été le cas avec le Livre blanc[30]. En effet, l'importance du volume du patrimoine est posée d'emblée, il n'est pas présenté comme structurellement insuffisant, la politique de construction étant renvoyée à la seule décision délibérée de l'État. C'est la capacité d'accueillir les ménages les plus pauvres qui est présentée comme une limite, reprenant à son compte l'enjeu des ménages défavorisés, et le renoncement, par la force des choses, à loger aussi les « classes moyennes », dont le mythe de la généralisation à toute la société française est tombé. L'auteur explique le processus : « Un appauvrissement relatif régulier des HLM s'opère ainsi par le jeu des mutations de logement qui favorisent la substitution des catégories pauvres aux catégories moyennes, et par la sédimentation des catégories pauvres, dont la mobilité résidentielle est plus réduite que celle de leurs prédécesseurs » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p140). La conséquence pratique est alors un double débat.

Celui-ci porte d'un côté, sur les modalités de tri des demandeurs de logement sociaux, dont la justesse doit être recherchée du fait du manque inéluctable de logements disponibles dans les quartiers attractifs, suivant une logique acceptée de pénurie. D'autre part, à l'inverse, il porte sur la spécialisation inéluctable du peuplement des quartiers « excentrés et éloignés des fonctions urbaines », aux « capacités excédentaires », dont les logements sont attribués « aux seuls ménages qui les acceptent, faute de capacité de choix ». Le paragraphe se conclut sur les

[30] Voir Chapitre 1, section Équation contemporaine

questions de la taille des ménages et du vieillissement de la population, c'est-à-dire un problème d'appariement entre logements et ménages, et non sur la construction. Il n'évoque pas non plus l'hypothèse des démolitions des zones de vacance structurelle.

Cette analyse technique ne va pas sans conséquence politique, largement esquivée car posée prudemment sous la forme d'une question (seule deux formulations interrogatives parmi les sept intertitres du chapitre) : la possibilité de poursuivre l'objectif de mixité sociale. Son caractère souhaitable est indirectement remis en cause, puisque son impossibilité pratique est constatée, à travers l'opposition des situations locales entre attractivité et vacances des quartiers aux situations urbaines opposées. Le propos ne place pas au premier rang du constat le manque structurel de logements abordables, il s'intéresse au maintien de l'équilibre gestionnaire du secteur, où prime le niveau des loyers et l'endettement des organismes, avec une ambition sociale qui intervient comme une résultante et non comme l'objectif directeur premier.

La cohabitation d'une double approche gestionnaire interne au secteur est ensuite présentée, distinguant les sociétés anonymes d'HLM se voyant comme des « généralistes de l'habitat » et les offices attachés à une mission de « service public ». Une interrogation sur les perspectives d'évolutions de gestion se dessine alors, organisée par le statut des entreprises, en même temps qu'une diversification des professions pour offrir de nouveaux services d'accompagnement. Car la voie principale d'évolution du secteur serait plutôt indirecte, de l'ordre du partenariat à l'échelle des « politiques locales », même si l'État conserverait paradoxalement « encore un rôle essentiel à jouer » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, pp 142-145). Au fond, le secteur est présenté comme une émanation de l'État, malgré le poids acquis de son parc. L'ambition d'autonomie sur le plan intellectuel n'apparaît pas dans le discours. En conséquence, la définition de la fonction du logement social par lui-même devient d'autant moins explicite que le grippage du système national du logement s'affirme, malgré les évolutions de l'action publique.

Dans la suite de l'ouvrage, la partie consacrée aux politiques publiques ne renouvelle pas l'approche générale exposée quelques années auparavant par Henri Coing et Christian Topalov. Les textes visent plutôt à décrire les évolutions de l'action publique par le commentaire de l'actualité législative et de ses présupposés ou attendus politiques. Plusieurs concepts importants s'affirment cependant, dont la place sera grandissante avec le temps. D'abord, c'est la notion de « droit au logement » qui devient la référence, ouvrant, selon Jocelyn Dubois-Maury, juriste, un « changement de stratégie dans le domaine » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p232). Mais celui-ci est à relativiser dans la pratique, puisqu'il se traduit par la « quête d'une plus grande mixité sociale », c'est-à-dire une intention qui abandonne la concrétude matérielle

du logement – des murs et un toit sur la tête, le confort du logis bien chauffé et ses équipements modernes – pour un engagement symbolique de la nation envers la dignité humaine. Le droit de l'urbanisme s'attache seulement à la diversité de l'habitat pour élargir l'offre, dans l'application d'une « législation proclamatoire » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p248 ; Aubry, 1988) où la nature même du droit au logement pose question, entre « liberté fondamentale », « droit social » ou « objectif des politiques publiques », comme l'analyse la juriste Françoise Zitouni.

S'il s'agit bien de reconnaitre la nécessité d'apporter une réponse à la situation des « personnes défavorisées », le droit au logement reste « circonscrit dans le cadre des rapports locatifs » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p249), il ne va pas jusqu'à remettre en cause le droit de propriété et pousse uniquement à la « recomposition des politiques sociales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ». C'est sur le terrain que se met en place l'action publique, selon une configuration que Jacques Donzelot et Philippe Estèbe appelleront d'une formule restée célèbre l'« État animateur» (Donzelot, 1994) , lequel ne définit qu'indirectement l'organisation de la société. Posant la question d'un « logement minimum garanti ? » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p252), Françoise Zitouni montre qu'« en substituant la notion de logement décent à celle de logement social, le juge constitutionnel a lui-même suggéré une telle redéfinition » (p254), qui dans les faits s'approche d'un renoncement admis à fournir à tous un logement de qualité, comme le promettait le logement social dans son modèle initial, au moment où il fut porté à son paroxysme. Ainsi, le droit au logement ne change pas le schéma général énoncé quelques années plus tôt. Il n'a pas d'incidence sur le grippage structurel parce qu'il suit son mouvement inexorable, sous la forme d'une reformulation locale. Il est donc cohérent de retrouver, dans la suite du livre, un texte sur la « mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation du marché et action sociale », de René Ballain, coécrit avec Marie-Christine Jaillet[31].

Les deux chercheurs notent qu'au départ, les politiques locales de l'habitat se limitent à la volonté ou au refus des communes de développer leur parc de logement social, en se focalisant donc principalement sur la construction neuve, qui correspond le mieux à leurs moyens d'action. C'est que la décentralisation en matière de logement est un processus lent, comme le développe Catherine Grémion, sociologue des organisations, pour qui apparaît un « décalage criant entre la montée de catégories en difficulté et une mobilisation relativement faible des nouveaux responsables locaux » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p270). Seul Henri Coing

[31] Géographe du CNRS, à l'Université de Toulouse. A partir des années 2010, elle jouera un rôle important dans la tentative de relancer un réseau de recherche sur l'habitat et le logement (REHAL) après la fin du groupement d'intérêt scientifique issu du réseau socio-économie de l'habitat, en 2007.

aborde l'habitat par le parc et le changement de regard sur le « logement existant », dans une époque où la construction neuve n'est de fait plus la priorité. En effet, la matière première des villes, l'habitat ancien, abandonne rapidement sa connotation dépréciative de logements dégradés voués à la démolition. Il est reconsidéré comme patrimoine, ce qui permet de mieux « le sauvegarder, l'entretenir, le réhabiliter au sens fort du terme » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p282). Cela implique aussi de repenser son rôle dans le marché pour le décloisonner afin de « rétablir la liberté de choix » des ménages. Le décloisonnement est multiple. Il concerne tout d'abord les financements alloués jusqu'alors aux différents segments du parc, que l'aide directe aux ménages entend neutraliser. Il concerne également l'organisation des données, c'est-à-dire les instruments statistiques de mesure jusqu'alors tournés vers la production plutôt que la trajectoire des ménages, et donc en amont le cloisonnement de la pensée de l'administration, des décideurs voire des chercheurs sur l'habitat qui restera cependant lancinante.

En effet, si « les années quatre-vingt ont été le théâtre de politiques explicites de dé-segmentation », de multiples mesures ponctuelles produiront dans le même temps « un effet diamétralement opposé », sous la pesanteur de la relation de proximité entre l'État et les acteurs de la production. Il en ressort que la politique sociale s'écartera inexorablement de la politique économique, s'enfonçant dans le « champ de la réparation et de la régulation sociale » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p284), qui s'accompagnera d'une polarisation de la recherche sur ces thématiques. La conséquence systémique est forte : alors que les statistiques témoignent sans conteste d'une résidualisation du parc locatif privé, ce point ne restera que marginalement étudié au sein d'un parc morcelé, au fonctionnement de plus en plus complexe, générant un « nouveau parc social de fait et des politiques de peuplement, obsessionnelles » (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, p285). Celles-ci sont centrées sur les statuts juridiques et ignorent largement le statut social des logements à la source des filières, influencées seulement partiellement par les politiques publiques.

Une forme de contradiction apparaît donc ici, dont la présence était signalée dès l'introduction du livre bien qu'en éludant pudiquement le sujet. Elle s'exprime notamment dans l'opposition entre d'un côté les chercheurs suivant avant tout les derniers développements de l'action publique qui s'adapte au contexte de crise économique et sociale permanente. Et d'un autre côté Henri Coing qui campe sur sa position d'analyse urbaine, voulant approcher une explication d'ensemble en-deçà du carcan intellectuel de l'action publique qui se déploie. Cette analyse est cependant confortée par la présence d'un autre texte dissonant, en toute fin de la

partie suivante sur « le logement dans la ville »[32], un article théorique de Jean-Pierre Lévy. Il n'est plus question dans l'ouvrage, cette fois, de mettre en doute les chaînes de vacances, ni d'indiquer en marge l'intérêt de recherches émergentes[33]. Au contraire, une proposition méthodologique d'étude systémique des marchés s'affirme, prend place dans l'état des savoirs en 1998. Son intérêt principal est d'ouvrir sur le plan théorique et méthodologique, la possibilité de dépasser la difficile recomposition du modèle, dérivant jusque-là vers la seule adaptation au grippage du système.

Dynamique résidentielle

Depuis la parution du livre *Le logement en questions*, les travaux théoriques et méthodologiques sur les marchés locaux de l'habitat ont en effet progressé à la faveur notamment d'un séminaire animé à Lille par Didier Cornuel[34] et Francis Calcoen, qui donne lieu à un ouvrage de chercheurs coordonné par Bernard Coloos, intitulé *Comprendre les marchés du logement*, paru en 1997. Cette initiative s'inscrit dans une volonté des pouvoirs publics et des chercheurs d'avancer « dans le champ largement inexploré de l'économie immobilière et financière » (Coloos et al., 1997, p231). Un état des approches et présenté, dont celle de Jean-Pierre Lévy sur les « logiques résidentielles », considérée « comme des travaux pionniers en la matière » (Coloos et al., 1997, p10) par Bernard Coloos. En effet, ainsi que le note l'état des lieux développé dans une des introductions de chapitre par Jean-Claude Driant[35], la plupart des travaux en France sur les mobilités à l'époque ignorent le marché, se focalisant sur les parcours des habitants et leurs raisons, mais sans penser leurs liens avec le parc dans sa dynamique économique et urbaine.

La synthèse que propose Jean-Pierre Lévy de ses travaux un an plus tard dans l'*État des savoirs* témoigne de la reconnaissance – quoique paradoxale – de son parti théorique. En effet, tout en figurant en bonne place dans l'ouvrage, les autres articles n'y font pas référence (excepté Henri Coing), à tel point que toute la partie sur l'économie du logement ne mentionne en

[32] De la même manière que l'article d'Henri Coing avait été positionné en toute fin de la partie sur les « politiques publiques ».
[33] Dès 1989, dans son ouvrage intitulé « Les Français et leur logement, éléments de socio-économie de l'habitat », Jean-Paul Lacaze (Lacaze, 1989), directeur de l'ANAH à l'époque, proposait déjà une méthode qui faisait directement écho à l'approche systémique. Cela témoigne de la présence de ces idées dans la haute administration relativement tôt.
[34] Voir *supra*. dans ce chapitre, section Crise mineure
[35] Au Plan Construction Architecture, il participe à partir de 1990 à la préparation de la CILOG puis à une recherche sur la prospective dirigée par François Ascher. Partie prenante de la création du réseau Socio-économie de l'habitat, il en assure le secrétariat général jusqu'en 1995, avant de rejoindre l'Institut d'urbanisme de Paris comme Maître de conférences, puis Professeur des Universités, où il contribue au développement de la formation sur l'habitat créée par Henri Coing.

bibliographie qu'une seule fois le livre coordonné par Bernard Coloos[36] (dans l'article de Bernard Coloos lui-même), et jamais les articles antérieurs de Jean-Pierre Lévy. En revanche, les productions officielles de rapports sont plus volontiers mobilisées, et *Le logement en questions* coordonné par François Ascher, comme son chapitre conclusif rédigé par Henri Coing et Christian Topalov, apparaissent assez régulièrement en bibliographie, positionnant l'ouvrage de 1995 comme un des principaux titres généraux de référence.

Cette observation sur les titres mobilisés par les auteurs témoigne de la difficile entreprise intellectuelle d'intégrer collectivement, dans le savoir contemporain, l'interrogation structurelle sur le logement et l'habitat qui, par nature, intervient comme un questionnement sur l'objet de recherche lui-même, et par suite sur l'ensemble des travaux thématiques qui se rapportent à lui. De façon sous-jacente se révèle l'entreprise épistémologique du savoir sur l'habitat et le logement qui demande de nombreuses étapes avant de se poser explicitement, par-delà les clivages disciplinaires. La complexité de cette entreprise intellectuelle constitue une part de l'explication à l'importance du rôle incitatif des pouvoirs publics vis-à-vis de la recherche sur l'habitat. Pour les pouvoirs publics, l'habitat trouve surtout de sa consistance comme réalité pratique du monde social, observée de façon fragmentaire par les sciences sociales. L'émanation d'un savoir des sociétés constitué qu'il véhicule est passé sous silence, et avec elle son axiomatique explicite, sur lequel agir ensuite, aiguillé éventuellement par l'exercice intellectuel de la prospective[37].

Sur le fond, le texte de Jean-Pierre Lévy (Lévy, 1998) dans l'*Etat des savoirs* a l'intérêt de montrer comment peut s'opérer la mise en œuvre technique d'une synthèse théorique des deux approches antithétiques de la mobilité résidentielle. Il commence par pointer comme préalable que le faible rythme de la construction rend prépondérante l'influence de l'offre dans l'habitat existant, et donc de celle-ci comme facteur principal pour l'interprétation globale de la question du logement. Cette offre se manifeste par la mobilité interne des ménages. Pour l'analyser, deux types de travaux s'opposent, d'un côté ceux qui s'intéressent aux nouvelles entrées de ménages sur un marché donné, de l'autre ceux qui s'intéressent à la trajectoire des ménages eux-mêmes, autrement dit une focale sur le marché, une autre sur les ménages. La synthèse de ces deux

[36] Cité dans les références, il n'est cependant pas commenté dans l'article qui se limite à énoncer des principes simplifiés (la mobilité est d'abord déterminée par la construction, puisqu'un logement neuf accueille forcément un ménage mobile), en commentant la statistique publique, par. Bernard Coloos et Claude Taffin. (Segaud, Bonvalet, Brun, 1998, pp110-119)

[37] À cet égard, un ouvrage paru en parallèle du lancement du programme sur la socio-économie de l'habitat se prêtait à l'exercice, à l'initiative du Plan Construction Architecture et préfacé par François Ascher, qui s'interrogeait déjà sur « l'approfondissement des différenciations sociales-urbaines », dont la prospective ne permettait pas de discerner si celles-ci relevaient des « inerties d'un système en transformation rapide », ou « des processus structurels mêmes de notre société (Driant, 1992, p12).

approches, au sens dialectique du terme – troisième voie instaurant un principe relationnel entre thèse et antithèse – consiste à centrer l'observation « sur les relations entre la transformation du parc immobilier (comme les constructions et les destructions) et la mobilité résidentielle, en d'autres termes en abordant les dynamiques du parc et des ménages comme composantes d'un seul et même processus » (Lévy, 1998, p337).

Jean-Pierre Lévy note ensuite que cette approche arrive tardivement en France du fait de l'importance donnée antérieurement à l'effort de reconstruction et de construction massive, avec de premières traces d'études incluant les chaines de vacances seulement au début des années 1980 dans le Valenciennois, sous l'impulsion du Ministère du logement. Il en présente ensuite de façon détaillée le principe de base, assorti d'un schéma, pour montrer l'importance des « longueurs de chaînes », c'est-à-dire le pouvoir plus ou moins grand d'un logement à déclencher, lorsqu'il change d'occupant, un plus ou moins grands nombres de déménagements en cascades dans d'autres logements. Deux résultats empiriques sont alors précisés : premièrement, la longueur des chaînes « dépend davantage des contextes socio-économiques locaux », que de la dimension des aires d'observations. Autrement dit, une grande zone d'étude ne gagne pas en précision car les disparités locales sont fortes et attachées au statut des logements. Deuxièmement, l'accession à la propriété « produit des longueurs de chaîne plus longues que la construction de logements en location », en notant que l'accession ne concerne pas que le logement neuf mais aussi le logement existant.

Le point essentiel de la démonstration consiste par la suite à souligner les effets de « segmentation du parc immobilier », qui génèrent des « filières de mobilité résidentielle ». Celles-ci s'expliquent par « la ''panne'' du modèle de promotion résidentielle », qui témoigne d'une dissociation entre déménagements des ménages et accès à un logement au statut social plus élevé. Sous l'effet du grippage du système, les ménages sont amenés à changer de logement plutôt en raison de besoins concrets, comme le nombre de personnes ou la baisse des revenus, que sous l'influence d'un projet résidentiel de promotion sociale vers un quartier plus aisé, par exemple. Pour autant, un ménage peut réaliser une mobilité ascendante au sein de sa filière résidentielle, en allant occuper un logement ayant une meilleure position sociale au sein d'un quartier populaire, pour prendre un exemple plus précis. C'est toute la complexité du processus qui n'oppose pas de manière systématique filière et trajectoire. Il n'en demeure pas moins que derrière l'analyse de la mobilité résidentielle apparaissent des phénomènes de changement social visibles à travers les changements urbains. Tout l'enjeu pour cette voie de recherche consiste donc à comprendre « les changements de fonction de l'habitat dans la dynamique sociale de la ville » (Lévy, 1998, pp340-343). Mais comment ces travaux s'articulent-ils avec

les autres voies de recherches parallèles et quelle conception d'ensemble des connaissances peut se dessiner désormais ? Les développements ultérieurs des travaux du réseau socio-économie de l'habitat s'attacheront à cette question, dans leur volonté de dépasser l'exposé contradictoire de l'*Etat des savoirs*.

Positionnement de recherche

L'intérêt de l'option de recherche centrée sur le système et sa compréhension interne n'est pas neutre dans son rapport à la politique du logement. En effet pour le présenter schématiquement, cette option se place dans une heuristique tournée vers l'amont de la question du logement en tant que problème public. Son champ d'interprétation se différencie donc de son pendant dialectique, l'autre voie de recherche tournée vers l'aval, qui s'intéresse quant à elle à ce que génère le système comme dysfonctionnement – essentiellement la pauvreté et l'exclusion – pouvant conduire à des sorties du système. Cette antithèse, seconde voie logique donc, est majoritaire dans les recherches. Elle mène dans sa transposition applicative davantage à une tentative d'adaptation de l'action publique qu'à sa remise en cause plus fondamentale, qu'invite naturellement la voie de recherche centrée sur le système. Par exemple, la politique du logement s'est complétée à travers le droit au logement, la politique de la ville, l'animation à distance des politiques locales qui sont devenues, de fait, des sujets de recherche – et non des objets théoriques à part entière, préalables et indépendants.

Ces évolutions de l'action publique s'apparentent moins à des correctifs[38] qu'à une adaptation *a posteriori*, autrement dit des palliatifs afin de rendre la réalité telle qu'elle est acceptable[39]. Leur soubassement intellectuel diffère donc, dans leur nature, d'un appétit pour la réforme de fond, d'une pensée de système telle qu'elle pouvait se manifester au moment du débat intellectuel ayant conduit à la réforme de 1977. Au contraire, la politique du logement s'installe alors dans l'affirmation de ses nuances et de ses détails, perdant de vue sa structure fondamentale dans l'étendue de son action grandissante. Il n'y a plus de consensus sur l'impératif d'une refonte d'ampleur touchant à la structure du parc, ce qui a pour effet de laisser le système pour un acquis, d'affadir conséquemment la pensée critique, et de laisser relativement dans l'ombre du débat public les recherches consacrées à celui-ci. La bibliographie commentée (Bonvalet, Brun, Segaud, 2000), parue en 2000 à l'initiative du réseau Socio-

[38] Par exemple, l'absence concrète d'une offre économiquement accessible ne se corrige pas par un droit *proclamatoire* définissant des priorités d'accès à un segment du parc.

[39] Cette formule fait écho à un ouvrage qui interroge la genèse d'un numéro célèbre de la revue *Actes de la recherche en sciences sociale* intitulé « La production de l'idéologie dominante » (Bourdieu, 1976). Il s'attache à mettre en lumière les conditions d'élaboration d'une contribution majeure à la pensée critique dans les années 1960/70, qui précède une normalisation néolibérale avec la période contemporaine (Boltanski, 2008)

économie de l'habitat, avec le soutien du Plan Urbanisme, Construction et Architecture, permet de comprendre comment la recherche sur le logement et l'habitat organise à ce moment ses domaines de savoirs, et son lien implicite à la politique du logement. Cette publication présente les articles fondamentaux et ouvrages dans le champ des chercheurs auteurs qui y contribuent.

Les chapitres de l'ouvrage
« Logement et habitat, bibliographie commentée »

I. Évaluation de la demande et des besoins en logement
II. Le logement : un secteur rebelle à la science économique
III. Logement et habitat – aspects juridiques
IV. Logement social et politiques publiques
V. Logement et architecture
VI. Logement, mobilité, espace urbain
VII. Habitat, vie privée et sociabilités

La première partie annonce d'emblée que « L'habitat est un domaine important de l'intervention de l'État » (Bonvalet, Brun, Segaud, 2000, p4). L'exposé de la littérature ne met donc pas en avant un angle plus général d'ordre historique ou démographique, qui n'apparaît que dans la lecture du détail. L'accent est porté sur la constitution d'un appareillage statistique de mesure pour établir une représentation chiffrée, permettant de développer ensuite différents modèles prospectifs. Ceux-ci entendent résoudre la dualité entre offre et demande – la très faible élasticité de l'offre contraignant la demande et centrant l'attention sur les « besoins ». L'orientation quasi utilitariste des connaissances, avec l'action publique en toile de fond, s'explique dans la deuxième partie sur l'économie du logement. En effet, les récents développements en France ne semblent pas avoir été suffisants pour rattraper le retard, par rapport aux travaux dans d'autres pays en comparaison, comme le note dans son introduction de chapitre Bernard Coloos. Pas moins de huit thèmes descriptifs sont définis, de l'ordre de l'économie politique, n'évoquant pas directement le comportement des agents, mais les acteurs de la filière, ou s'intéressant au foncier plutôt qu'aux marchés locaux du logement. La modélisation économique, notamment concernant les loyers et les prix, ne constitue pas alors le cœur du sujet du logement en France.

Le chapitre qui porte directement sur la politique du logement associe en fait « Logement social et politiques publiques », distinguant donc le « domaine réservé » d'une pluralité de politiques, sans s'intéresser aux ressorts qui fonderaient une cohérence d'ensemble. Son corpus bibliographique réuni par Jean-Claude Driant « cite, sans hiérarchie explicite, aussi bien des

textes issus de la recherche que des documents produits dans le cadre de missions d'expertise, d'évaluation ou de réflexion » (Bonvalet, Brun, Segaud, 2000, p131). Les savoirs sur la politique du logement sont donc clairement présentés comme indissociables de ses acteurs, dont les chercheurs sont partie prenante. Les proximités entre la recherche et l'action, la production de connaissance et l'État, se trouvent ici une nouvelle fois illustrées. Dans son avant-propos de l'ouvrage d'ailleurs, Olivier Piron, Secrétaire permanent du Plan Construction Architecture Urbanisme[40], insistait sur « la politique de capitalisation des connaissances que [son organisme] avait eu à cœur de développer, notamment avec la mise en place du Réseau Socio-économie de l'habitat », depuis près de dix ans, concluant son texte d'une formule obligeante au subjonctif : « Qu'il me soit permis de remercier les équipes » (Bonvalet, Brun, Segaud, 2000, p9). Si la liberté académique reste un principe fondamental reconnu par la Constitution, le haut fonctionnaire prend le soin de saluer également l'engagement des chercheurs au service d'une initiative voulue par – et au service de – l'administration.

Une première section du chapitre sur les politiques est consacrée au logement social comme objet historique séculaire. Les analyses nourries de ce passé représentent certes une reconnaissance de son rôle dans la construction de l'État social, mais aussi un poids symbolique ambivalent, puisqu'il rappelle que les HLM relèvent désormais plus du patrimoine, dans les différents sens du terme, que de l'actualité en construction. La deuxième section est centrée sur ses problématiques contemporaines, entre gestion de patrimoine, attribution et peuplement, sachant que « les thèmes liés à la production et au financement […] ont marqué le pas », comme le note Jean-Claude Driant (Bonvalet, Brun, Segaud, 2000, p131). La section suivante s'intéresse quant à elle à ce que Jean-Claude Driant appelle les « vecteurs », illustrés par la mise en regard d'une série de rapports officiels avec des travaux d'analyse des politiques publiques, dont « la confrontation est aussi celle de l'économie et des sciences politiques » (Bonvalet, Brun, Segaud, 2000, p131). Ainsi le logement demeure en la matière, pour beaucoup, un objet de connaissance incident : objet d'étude parmi d'autres des politistes et secteur peu prisé des économistes. Sa singularité ne se distingue pas au travers de ces disciplines, mais plutôt dans trois problématiques qui concentrent une grande part de la recherche, depuis la seconde moitié des années 1980. Ainsi, les politiques locales se jouent « à l'intersection » de deux enjeux, l'un d'action sociale, l'autre en faveur du marché ; les politiques urbaines développant quant à elles « un champ de rencontre difficile » avec les politiques du logement ; enfin, les politiques en

[40] Énarque et polytechnicien, il occupera cette fonction une dizaine d'années.

direction des publics spécifiques se concentrent surtout sur le « problème du logement des défavorisés » (Bonvalet, Brun, Segaud, 2000, p131).

Figure 9 : Tableau des trois principaux champs de développement des politiques de l'habitat, selon Jean-Claude Driant (2000)

Politiques locales de l'habitat		Politiques urbaines par le logement		Politiques des publics spécifiques
Action sociale	*Mécanismes de marché*	*Politique de la ville*	*Lutte contre la ségrégation*	*Logement des personnes défavorisées*

Les grandes problématiques se font désormais plus précises, dans leur formulation contemporaine, un triptyque est mis à jour dans lequel chaque fois le logement social à un rôle à jouer. L'équation de la politique du logement diffère donc sensiblement du modèle des origines, dans le sens où le logement social n'apparaît plus comme une composante faisant bloc au sein de la politique du logement et se superposant de façon assez mécanique à la formulation de ses enjeux. Il est désormais diffus, intervenant tant au niveau local pour répondre aux besoins des ménages modestes et contribuer à l'équilibre du marché locatif ; au niveau des politiques urbaines par le peuplement des quartiers populaires, et à l'échelle nationale *via* l'équilibrage des statuts d'occupation, comme contribution à la mixité sociale contre la ségrégation ; enfin, comme solution possible dans le parcours progressif vers le logement ordinaire des personnes défavorisées.

En ce sens, le logement social est devenu un acteur dans le champ de l'habitat, vu à travers l'action publique. L'approche politique est de ce fait technocratique, dans la mesure où elle s'attache à résoudre des problèmes ponctuels ou maintenir des équilibres, et non à prôner explicitement un projet urbain ou un projet de société par le logement social, comme à l'époque de l'hygiénisme, du confort moderne, ou de la moyennisation. De nombreux travaux de recherche accompagnent cette politique du logement, cultivant leurs liens avec les administrations, comme cela était le cas par le passé. L'usage de la statistique publique devient dès lors central. Mais dans ces conditions, comment se manifeste encore l'autre volet résolument critique et plus indépendant de la recherche, qui s'attache à une lecture plus radicale de la société contemporaine par ses options théoriques, attachées notamment au système de l'habitat ?

Deux voies principales de recherche éloignées l'une de l'autre et à bien des égards opposées peuvent en effet être soulignées. Elles se mettent plus clairement en place au début des années 2000 et ne cesseront par la suite de s'affirmer. L'une deviendra quasi hégémonique dans le

débat médiatique, renouvelant avec succès la tradition des enquêtes philanthropiques : la lutte contre le « mal-logement » avec pour tête de file la Fondation Abbé Pierre. L'autre affinera progressivement sa conceptualisation théorique au CNRS, dans le cercle réservé des experts rompus à la modélisation des algorithmes : le « Système de l'habitat ». Avant de montrer comment la pensée critique à travers le « mal-logement » se construit paradoxalement avec le concours de l'État, il est utile d'achever la lecture analytique de la *Bibliographie commentée*, qui permettra d'introduire le dernier ouvrage majeur des productions de la Socio-économie de l'habitat, dans lequel prend place définitivement l'approche théorique qui amènera aux derniers développements du « Système de l'habitat »[41].

L'avant dernier chapitre, intitulé « Logement, mobilité, espace urbain », est organisé en trois sections complémentaires. Elles reprennent la dialectique déjà évoquée. D'un côté sont exposées les « mobilités et trajectoires résidentielles », s'intéressant jusqu'au « sens même des mobilités » (Bonvalet, Brun, Segaud, 2000, p177) comme le relèvent Catherine Bonvalet et Jacques Brun. De l'autre la « division sociale de l'espace » est développée, dont l'ambiguïté de la formule ne satisfait pas les auteurs, qui notent aussi les limites du terme « ségrégation », un ouvrage de Jacques Brun (Brun et Rhein, 1995) ayant été consacré quelques années auparavant au sujet. Entre les deux, Jean-Pierre Lévy propose une section au titre identique à son article de l'*État des savoirs* : « Dynamique du parc immobilier et mobilité résidentielle », affirmant par-là même une position de recherche. Si le nombre de titres cités est moins fourni que dans la plupart des autres sections de l'ouvrage, des commentaires développés sont plus fréquents, afin d'insister sur leurs apports respectifs construisant progressivement la cohérence d'une démarche spécifique. Une dizaine d'études de cas en France et à l'étranger utilisant les remontées de chaines de vacances sont mises en avant, pour montrer les apports empiriques de la méthode. De même, on y trouve les principaux articles théoriques qui la forge, dans ses liens notamment avec la sociologie urbaine américaine, progressivement installée en France comme une référence cardinale (Joseph et al., 1979), notamment sous l'influence d'Yves Grafmeyer (Grafmeyer, 1994).

> La deuxième partie aborde la mobilité sous l'angle des transformations du parc de logement induites par les déménagements. À partir de là, les processus de différenciation du parc (valorisation, dévalorisation, rénovation…) peuvent être appréhendés en termes de « hiérarchie résidentielle ». Cette hiérarchie n'est plus établie uniquement en fonction des caractéristiques

[41] Ils seront quant à eux présentés à la dernière section de ce chapitre

techniques et économiques de l'habitat, mais en fonction d'une combinatoire de ces dernières et de la position socio-économique des habitants.

Catherine Bonvalet et Jacques Brun
à propos de la section réalisée par Jean-Pierre Lévy

A ce stade, les modèles obtenus ne permettent pas encore d'envisager une généralisation au système national, mais la problématique et ses concepts se déploient. Leur diffusion peut être mesurée à la lecture du troisième volet des publications de référence de la Socio-économie de l'habitat, dans le *Dictionnaire de l'habitat et du logement* (Segaud, Brun et Driant, 2002). Volume imposant de plus de quatre cents pages, sa publication en 2002 reçoit le soutien du Plan Urbanisme, Construction et Architecture du Ministère de l'Équipement et de la Caisse des dépôts. Dirigé comme les deux opus précédents par Jacques Brun et Marion Segaud, mais avec Jean-Claude Driant cette fois[42], son secrétariat est assuré par Lucie Bonnet[43]. Aujourd'hui épuisé mais non réédité, toujours régulièrement cité, il fait cependant l'objet d'une actualisation dans une perspective éditoriale différente, en ligne[44], animée par Jean-Claude Driant. Plus de 90 auteurs y contribuent, dont une vingtaine de professionnels, autour d'un champ lexical d'environ 250 entrées simples – une coquille du quatrième de couverture en compte 350 – éclairées d'une trentaine d'articles transversaux. Cet ouvrage présente une double avancée par rapport aux précédents, qui le rend remarquable, sur la délimitation du champ et sa théorisation.

Il constitue un exercice d'épuisement par le vocabulaire, afin de « baliser un champ très incomplètement défriché par les sciences sociales » et qui « pose des problèmes théoriques encore loin d'être tous résolus » (Segaud, Brun et Driant, 2002, p. V). Ceux-ci ne sont pas clairement identifiés par les coordinateurs dans leur introduction, qui pondèrent leur propos dès la phrase suivante : « Il suscite surtout, depuis un demi-siècle, l'élaboration de lois et textes réglementaires nombreux », la décentralisation en déplaçant les enjeux économiques et politiques. Implicitement, deux approches s'opposent donc : l'une proprement académique, s'efforce de constituer un savoir par un effort préalable d'interprétation abstraite ; l'autre, d'ordre pragmatique, part de l'observation et s'évertue à lui donner sens, à l'encontre de « la banalité des mots [qui] rendent difficiles leur transformation en objets scientifiques ». (Segaud, Brun et Driant, 2002, p. V)» (pV).

[42] Le quatrième de couverture précise, aux côtés des trois coordinateurs, la composition du comité éditorial qui comprend notamment Catherine Bonvalet et Bernard Coloos, parties prenantes des précédents ouvrages.
[43] L'ouvrage issu de sa thèse (Bonnet, 2015) soutenue une dizaine d'années plus tard est commenté dans le chapitre précédent, et cité dans ce chapitre à la première section.
[44] Onglet « Dictionnaire de l'habitat » du site politiquedulogement.com

La lecture des entrées en témoigne, puisqu'une très grande majorité appartiennent au langage courant. Elles recouvrent des objets du monde social nommés simplement. Seul un faible nombre de termes relèvent de concepts forgés par l'exercice de la pensée-même, et moins fréquents sont encore ceux qui proviennent directement de la recherche. C'est sur ce point que se distinguent particulièrement les travaux consacrés à la proposition du « Système de l'habitat », dont les principaux outils font leur entrée dans le dictionnaire : *choix résidentiels*, *effet de chaine*, *filtrage social*, *mobilité résidentielle*. À côté, les autres concepts forgés par la recherche comme *appropriation*, *cycle immobilier*, *exclusion*, *gentrification*, *prix hédoniques*, *ségrégation*, *usages*, ont un périmètre plus large et s'appliquent au logement comme une de leurs facettes seulement, dans le champ générique de la ville. Le *logement social* quant à lui, fait l'objet de deux articles d'approfondissement – le seul cas avec le *patrimoine*. Chacun illustre parfaitement une des deux grandes approches de la recherche sur cet objet et la politique du logement en général, et permet de comprendre leur complémentarité. La première approche présentée par Jean-Claude Driant pourrait être qualifiée d'*analyse critique,* tandis que la seconde proposée par Jean-Pierre Lévy et Marie-Hélène Bacqué[45] pourrait être qualifiée symétriquement de *critique analytique*.

Pour Jean-Claude Driant, le logement social pose d'abord une question de définition. Partant du constat que le terme est « omniprésent dans le langage des acteurs de l'action publique », il indique que seule la définition liée à l'article 55 de la Loi SRU de 2000 donne un cadre juridique, ayant lui-même été le sujet de vifs débats parlementaires, mais insuffisant pour qualifier tout ce que recouvre la notion. Car le « seul consensus véritable » (Segaud, Brun et Driant, 2002, pp. 268-272) prendrait la forme d'une acception ambigüe. Le logement social accueille, pourrait ou devrait accueillir les ménages « qui éprouvent des difficultés à se loger dans de bonnes conditions de taille et de confort dans le cadre strict des mécanismes de marché », et ceci en raison d'un manque d'offre notamment lié aux prix. Ce cadrage est si diffus qu'il ne permet pas de trancher si le logement social tient cette qualité du logement lui-même ou du ménage qui l'occupe, voire de son « occupation constatée » ou de son « accessibilité potentielle ». Une possibilité pour resserrer la notion consisterait alors à retenir le critère des aides publiques, en distinguant à l'intérieur de ces logements le locatif de l'accession, voire en

[45] Architecte et urbaniste, d'abord ingénieure en chef de la fonction publique territoriale, elle devient enseignante-chercheuse après une thèse à l'EHESS sur la question de l'identité à Saint-Denis (93) sous la direction de Marcel Roncayolo. Ses travaux portent sur les transformations urbaines et la démocratie participative. Impliquée dans le débat public et politique, elle est notamment co-auteur d'un rapport « Pour une réforme radicale de la politique de la ville, citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires » commandé par le Ministre délégué à la ville, en 2013

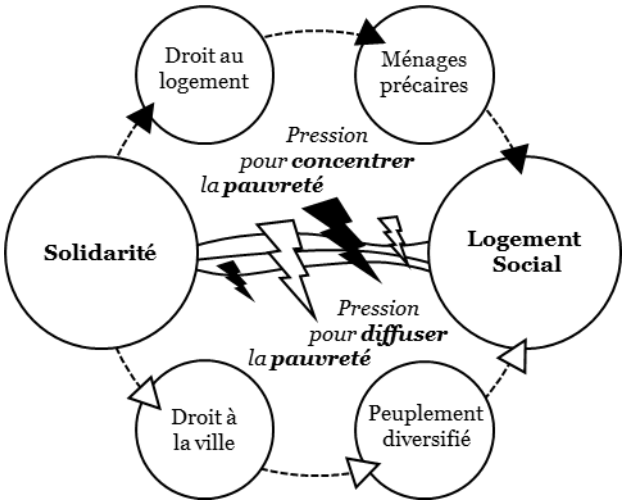
prenant le critère de la durée du logement social, mais ces choix reviendraient à limiter la notion à son cadre officiel. L'auteur conclut ainsi : « dès lors que l'on souhaite dépasser une acception institutionnelle simple, il devient difficile de tracer les contours précis d'une définition ». Cette analyse corrobore donc la position de la présente recherche qui s'intéresse avant tout aux représentations, entendant ainsi dépasser l'imprécision ou la trop stricte délimitation de la catégorie logement social en une notion du débat public appropriée par ses acteurs, dont les nuances apparaissent à travers leur discours.

Jean-Claude Driant s'intéresse ensuite aux organismes de logement social, que recouvre le terme de « HLM », notant qu'ils sont « pratiquement les seules personnes morales construisant des logements qu'ils géreront ensuite pour leur propre compte », renvoyant ainsi à la spécificité du parc et à son volume. Enfin, le logement social comme « outil des politiques publiques » est examiné, montrant les contradictions de son utilisation, entre besoins en logement et rôle contracyclique dans l'économie, maitrise du développement urbain et équilibre – pour ne pas dire tentation de contrôle – du peuplement. L'article se conclut sur les limites de la mixité du fait du fonctionnement même du logement social : « Les effets de filtrage produits par les mobilités résidentielles ont souvent mis à mal ces équilibres sociaux savamment construits ». L'influence du Système de l'habitat apparait alors en toile de fond du propos. L'intérêt de cette approche qui s'attache à la description de l'action publique est qu'elle permet de pointer l'ensemble des éléments en présence, mais sa limite est qu'elle n'offre, par conséquent, pas de prise structurante sur le sujet. Elle parvient seulement à identifier des contradictions, dont le dépassement consiste nécessairement à rechercher des ajustements forcément insatisfaisants pour la connaissance comme pour l'action. Si l'angle juridique est réducteur, la description par le détail de l'action publique finit à l'inverse par mettre en défaut le cadre analytique. D'où l'intérêt d'une autre approche, suggérée à la fin de l'article, qui rappelle les processus sous-jacents au fonctionnement du système de l'habitat.

C'est le parti pris du second article de Jean-Pierre Lévy et Marie-Hélène Bacqué, qui entend éclairer « le sens d'un paradoxe » (Segaud, Brun et Driant, 2002, pp 273-277). Les deux auteurs partent en effet non plus du panorama du logement social, mais de ses contradictions, pour montrer que celles-ci illustrent un désordre systémique. Il ne s'agit plus de cerner le concept, mais de comprendre, à travers « les logements sociaux et leur peuplement », vus au pluriel, quels sont les ressorts de la facette de la politique du logement dont ils sont le reflet. Pour cela, deux « injonctions paradoxales » et liées sont présentées en introduction, qui découlent du même principe de solidarité, engageant la société simultanément en faveur du droit au logement et du droit à la ville. Le logement social est tiraillé entre concentration des pauvres pour

répondre au logement pour tous, et diffusion de la pauvreté pour répondre à la mixité sociale, ce qui provoque une tension interne au système. Afin de déconstruire le paradoxe, une première étape passe par « la connaissance de l'évolution des représentations portées sur le logement social depuis les années 1970 ». Puis les auteurs introduiront le « rôle de la mobilité différentielle ».

Figure 10 : Schématisation du paradoxe du logement social d'après le texte de Jean-Pierre Lévy et Marie-Hélène Bacqué



Leur approche combine donc deux éléments, les représentations des acteurs et la modélisation du système de l'habitat, par opposition à celle de l'article précédent qui se centrait sur l'analyse de l'action publique par ses dispositifs et ses contradictions. Repartant de Chamboredon et Lemaire[46], ils montrent l'inversion qui s'est opérée dans les représentations. Quand, dans les années 1970, le logement social porté par les Grands Ensembles était vu comme un habitat de brassage, accompagnant la transformation de la société impulsée par l'État, ces mêmes Grands Ensembles sont dorénavant considérés comme des quartiers en difficultés concentrant les problèmes. Leur statut symbolique s'est inversé. Sur le plan des processus qui expliquent ce changement, les auteurs rappellent que le modèle de « proximité spatiale et distance sociale contenait en germe les éléments pour décrire les mécanismes de mobilité différentielle ». Ainsi des logements similaires dans leur apparence physique sont susceptibles de faire l'objet de trajectoires résidentielles très dissemblables selon l'origine, les modalités d'arrivée et l'évolution de leurs habitants, modifiant *in fine* le statut du logement lui-même. Cela permet « une déconstruction des prénotions contemporaines », qui induit notamment « la

[46] Voir dans ce chapitre, la section « Critique urbaine »

nécessité d'organiser une politique de peuplement basée sur la mixité sociale et le logement social ».

Car il faut considérer « la globalité des processus ». La différenciation qui s'observe au sein des Grands Ensembles procède de mécanismes systémiques qui s'appliquent non seulement au logement social en général, mais à tous les autres segments du parc. En définitive, « les gestionnaires du peuplement, qu'ils soient locaux ou nationaux, n'ont pas toujours su mesurer les effets de ces processus globaux », avec pour conséquence non pas d'agir sur la mixité sociale, mais simplement de « déplacer géographiquement les concentrations socio-éthniques d'un quartier à l'autre ». Une question rhétorique en découle alors, qui se place à la rencontre de la production des connaissances et des attendus des politiques publiques : « Quel crédit accorder alors aux objectifs politiques qui cherchent à construire une équité spatiale par une simple redistribution géographique de l'habitat social ? » La réponse implicite est évidemment négative. Elle apporte une piste de réponse aux contradictions mises en lumières par Jean-Claude Driant : la logique générale de la politique se fonde sur des représentations qui reposent largement sur des prénotions.

L'*analyse critique* et la *critique analytique* peuvent ainsi se combiner. Lorsque la réflexion se penche sur les processus de formation des représentations, la façon dont celles-ci se sédimentent, il devient possible de comprendre comment les acteurs peuvent ne pas tenir compte d'une partie des connaissances disponibles, avec pour conséquence la continuité d'une conception politique qui finit par admettre sur le long terme le grippage du système. La relecture des travaux de la Socio-économie de l'habitat, du milieu des années 1990 aux débuts des années 2000, dont l'élaboration a pourtant été proche des décisionnaires, car conduite sous l'égide d'un organisme interministériel, montre d'une part l'intérêt des résultats théoriques obtenus, et renforce d'autre part l'interrogation sur les raisons de leur prise en compte relative, voire faible, par les décideurs publics. Cela confirme l'intérêt d'une enquête approfondie en ce sens. Mais avant d'en venir à la construction d'un protocole adéquat, il est nécessaire de présenter les développements de la recherche sur le logement et le logement social sur les vingt dernières années écoulées. Le rapport entre local et national, sous l'influence notamment de la montée en puissance des intercommunalités mais surtout du mouvement associatif, y tient une place centrale.

Rapport local-national

Le mouvement de décentralisation initié dans les années 1980 touche aussi la politique du logement, mais lentement, au point que ce transfert de pouvoirs reste partiel de nos jours encore,

rendant peu lisible son équilibre entre local et national. Comme l'explique Jean-Claude Driant, le logement est l'un des domaines « où la question de la répartition des compétences apparaît comme le plus complexe et pour lequel l'efficacité de ces politiques est constamment mise en doute » (Driant, 2020, p. 23). Il en résulte par exemple une difficulté à produire des statistiques satisfaisantes et comparables au niveau régional avec les autres pays européens. En effet, l'appareil statistique sur la politique du logement entre local et national pose problème, du fait même de la répartition des compétences, comme le note Patrice Duran, Président du CNIS (Conseil national de l'information statistique), à la suite d'un pré-rapport de 2019, lors de son audition à l'ASP (Autorité de la statistique publique) : « Le rapport entre l'État et les collectivités territoriales n'est pas simple. Dans ce contexte, la statistique publique souffre de trois déficits », dont « la logique du bloc de compétences [qui] ne fonctionne pas, car il existe des compétences partagées comme le logement » (Autorité de la statistique publique, 2020, p4). Pour expliquer cette double difficulté de clarté et d'efficacité qui s'instille jusque dans les instruments de collecte des données officielles, il est moins déterminant de s'intéresser à la diversité des politiques locales de l'habitat dans les territoires, qu'au cadre d'exercice général qui les régit au plan national, à la définition générique de leurs pouvoirs.

C'est l'approche que développent Jean-Pierre Lévy et Yankel Fijlakow (Lévy et Fijalkow, 2010) dans leur étude au sein d'un vaste ouvrage sur les politiques publiques de d'Olivier Borraz et Virginie Guiraudon. Leur introduction précise qu'il ne s'agit pas pour eux d'évaluer ou d'identifier les effets induits par l'action publique, car les conséquences locales forcément multiples de celles-ci rendent vaines l'exercice, sachant en outre que de « fortes variations de rationalités » s'exercent sur la question du logement, entre « gestions de l'offre » et « gestion sociale ». Les deux auteurs préfèrent « appréhender les politiques nationales du logement et de l'habitat du point de vue de leurs relations avec le niveau local » (Lévy et Fijalkow, 2010, p. 114), en distinguant trois périodes. La première délimite le moment de l'application de la réforme de 1977 jusqu'à la décentralisation de 1983, où se met en place un paradoxe qui se présente comme une « déconnexion des procédures urbaines et de l'habitat » (Lévy et Fijalkow, 2010, p. 114), puisque les communes sont chargées assez directement de la planification foncière et des autorisations de construction, tandis que le département et la région organisent le dialogue des acteurs – la définition de programmes locaux de l'habitat à l'échelon intercommunal restant alors balbutiante.

Cette architecture évoluera par la suite, notamment avec le développement de l'intercommunalité, mais sans toutefois dépasser complètement les limites de sa forme originelle. Durant la seconde période, jusqu'à 1990, les territoires font face à la crise et se met

en place la politique de la ville, tandis que s'organise une logique de compétition pour le développement local. L'État entend alors intervenir « face à des segmentations sociospatiales de plus en plus criantes » et pour cela « cherche à déconnecter les programmes locaux de l'habitat de la dotation en logement sociaux », à la recherche d'une « vision globale des processus de peuplement » (Lévy et Fijalkow, 2010, p. 115). Pour y parvenir, il s'agit notamment de développer des instruments de connaissances, afin d'outiller les décideurs locaux, dans un effort patient de capitalisation des résultats et de généralisation des expérimentations, que traduit notamment la publication de l'ouvrage de Jean-Claude Driant, *Les marchés locaux du logement : savoir et comprendre pour agir : guide des indicateurs et démarches d'analyse* (Driant, 1995). Sa démarche veut ainsi lutter contre « la préoccupante opacité du système du logement français », pour avancer vers « un cadre d'analyse unifié et cohérent » (Driant, 1995, p.6). L'ambition traduit bien ce lien entre un objet pensé à travers la globalité de ses processus, dont l'opérationnalité est désormais pensée à travers les compétences des acteurs sur le terrain.

Dès lors que les collectivités s'installent dans un contexte nouveau de compétitivité des territoires, elles « gèrent le logement dans une logique de développement économique local » tant et si bien que cette politique « concerne surtout le maintien et l'accueil des nouvelles activités ». C'est pourquoi l'État va par la suite « faire de l'exclusion son *leitmotiv* » et « tenter de s'affirmer davantage dans les régulations sociales » (Lévy et Fijalkow, 2010, p. 121). Un changement profond de méthode intervient, qui va transformer le paysage des acteurs du logement et leur rapport à l'État, en laissant quelque peu dans l'ombre la gestion des collectivités locales. Jean-Pierre Lévy et Yankel Fijalkow montrent en effet comment un nouvel ensemble d'acteurs, au sein du mouvement associatif, vont devenir bien plus que de simples interlocuteurs des pouvoirs publics[47], durant la troisième période contemporaine que les deux auteurs font débuter en 1990. En effet, les acteurs associatifs se placeront désormais comme des parties prenantes institutionnalisées, dans une « légitimation du conflit » (Dumas, 1991) qui installe la politique du logement sous la forme d'un déséquilibre structurel, entendu comme tel. Celui-ci oppose des associations actives sur le terrain, défendant les mal-logés et prenant de plus en plus de place dans les instances, contre un État qui cherche, par son intervention dans

[47] Les auteurs renvoient à leur lecture de Pierre Muller, qui notait au début des années 1990 que manquait pour la ville, en comparaison à d'autres secteurs, « un groupe professionnel disposant d'un savoir reconnu, susceptible de découper et de traiter les désajustements » (». Le mouvement associatif tiendra ce rôle progressivement, pour prendre finalement une place déterminante dans la politique contemporaine du logement. Citation tirée de (Muller, 1992, pp275-297).

les interstices du marché, à combler les manquements au droit au logement, dont il est devenu symboliquement le garant, avec la Loi Besson[48].

Afin d'illustrer ce renouvellement des modes d'actions pour la défense des mal-logés à partir des années 1980 – issus d'une longue tradition qui remonte à la fin du XIXe siècle et déjà évoquée[49] – il est utile de relire le manifeste (Jean-Baptiste Eyraud et Mrg Jacques Gaillot, 1995), que publie en 1995 Jean-Baptiste Eyraud. Président du mouvement « Droit au logement », dit « le DAL », il crée cette association avec le soutien de personnalités médiatiques comme l'Abbé Pierre, ou Mgr Jacques Gaillot, dont la présence rappelle l'influence en France du catholicisme social, y compris dans le cadre d'une initiative ici sans lien avec ces croyances. En effet, le DAL participe d'un mouvement plus large, aux motivations militantes éclectiques, qui constate, comme l'étudie Cécile Péchu dans sa thèse, que « l'absence de logements est la conséquence et, de plus en plus souvent, la cause de la privation de nombreux autres droits sociaux » (Péchu 2006, p. 134 ; Kesterman, 2008). Autour du logement se cristallise ainsi une convergence de luttes sociales, que l'immigration africaine récente de regroupement familial, par exemple, rend plus visible dans la ville, à la différence de la situation des hommes seuls et sans enfants qui prévalait dans le passé.

> Sans être un grand spécialiste, je connaissais la méthode. Elle est simple. Il faut trouver un lieu vide, s'y installer et prouver sa présence depuis quarante-huit heures pour éviter d'être traîné en correctionnelle. […]
>
> Je vais peut-être vous surprendre, mais je déteste squatter. Je suis contre le viol de la propriété privée. Mais il y a toujours un moment où la légitimité et la nécessité sont plus fortes que la loi, si ceux qui s'en prévalent ont commis des excès.
>
> Jean-Baptiste Eyraud,
> *Monsieur le Président, expulsez la misère !* p30 et p111

Pratiquant le campement mais surtout le squat, le DAL revendique des actions fortes centrées sur les logements vacants, pour rendre manifeste une situation politique plus générale que ses militants jugent inacceptable. Leur conception se fonde sur la remise en cause du droit de propriété au regard de la situation de ménages dont la dignité élémentaire serait engagée, reprenant à leur compte l'impératif du « droit au logement » inscrit dans la loi, et qu'ils entendent réaliser dans les faits. Car le logement social, solution de moyen terme, ne suffit pas

[48] Ministre délégué au logement, Louis Besson fait voter la loi, n°90-449 du 31 mai 1990, visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « Besson I ».
[49] Voir Chapitre 1, section « Modèle des origines »

à pourvoir aux besoins. Plusieurs générations de militants se succèdent et témoignent, au travers de l'évolution de l'organisation, du passage d'une tradition du mouvement social fortement liée au champ partisan, à une pratique proprement militante qui, loin de se revendiquer des organisations politiques, exprime même à leur égard une certaine défiance. Durant la décennie 1990 une évolution s'opère au sein du DAL, qui est à l'image de l'évolution du rôle des associations dans le champ du logement. Cécile Péchu montre ainsi qu'à la première génération trouvant dans cet engagement une substitution à l'implication dans les partis politiques, suit une deuxième qui voit dans le soutien aux mal-logés une cause généraliste, jusqu'à une troisième génération de « militants précarisés » (Péchu, 2001), qui recherchent dans l'association un vecteur d'insertion sociale.

Aujourd'hui, tout en conservant sa position mouvementiste, le DAL est désormais pleinement inscrit dans le paysage des acteurs institutionnalisés du logement, siégeant au Conseil national de l'habitat[50] et présentant des listes aux élections des organismes HLM, pour la représentation des locataires dans les conseils d'administration. Aux côtés de très nombreuses autres associations qui développent le plus souvent leurs interventions locales sans avoir recours aux actions coup de poing, le DAL participe à ce que Jean-Pierre Lévy et Yankel Fijalkow appellent de « nouvelles alliances » avec l'État, en faveur du mouvement associatif et au détriment du lien direct avec les municipalités et collectivités. La politique nationale du logement peut ainsi « se dégager de la gestion locale » en se reposant sur une *street level bureaucraty* (Lipsky, 1980) pour rester « centrée sur la solidarité nationale » (Lévy et Fijalkow, 2010, p. 127). Celle-ci prend notamment la forme d'une mesure devenue emblématique, bien que dans la continuité directe de la législation précédente : l'imposition d'un objectif de 20 puis 25% de logements sociaux, pour les communes de plus de 3 500 habitants, avec l'article 55 de la loi SRU en 2000, revu à la hausse une douzaine d'années plus tard. Il ne s'agit pas d'un soutien direct à la construction, mais d'une orientation des programmes au service de la « mixité sociale ». Pour autant, la question du mal-logement continue d'être dénoncée par les associations, dont l'action fortement médiatisée des *Enfants de Don Quichotte* conduira à une inflexion importante du droit au logement, sous l'impulsion de Jacques Chirac, à la surprise générale lors de ses vœux télévisés de 2007, après une succession d'initiatives allant dans ce sens les années précédentes. L'État réinvestit alors la question du peuplement.

L'action publique du début des années 2000 avait cependant déjà porté des innovations importantes, sur le plan méthodologique et budgétaire, en faveur des quartiers populaires

[50] Cette instance consultative placée auprès du ministre chargé du logement, créée dès 1983, est composée des représentants des acteurs du secteur, dont les associations.

périphériques et aux effets rapidement visibles. Le plan de cohésion sociale puis le plan de rénovation urbaine entendaient ainsi relancer la construction de logement sociaux, tout en opérant une réhabilitation massive des Grands Ensembles, grâce à une dose importante de démolitions jusqu'alors jamais envisagées. La conception, la mise en œuvre et les effets de cette politique concentreront très fortement l'attention de la recherche urbaine, tandis que, de façon globale, sur le thème de la politique nationale du logement, plusieurs chercheurs apporteront leur concours aux travaux de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, à l'instar de Michel Mouillart dans les premières années, de Jean-Claude Driant sur le long terme, et surtout de René Ballain qui dirigera le rapport annuel sur le « Mal-logement », un concept mis en avant depuis la première édition en 1996. La Fondation est issue d'une initiative de l'Abbé Pierre lui-même, lancée à la fin des années 1980 à la suite d'un événement international sur les sans-abris porté par l'ONU, qui contribue au retour de cette illustre figure dans le débat public français, interpelé par la nouvelle pauvreté.

Son objectif est de mettre en place « une organisation spécifiquement dédiée au logement des plus démunis, ayant pour but l'analyse des problèmes et l'expérimentation de solutions innovantes » (Prodiez-Dolino, 2009, pp243-244), comme l'explique Axelle Brodiez-Dolino. Le projet comporte donc une composante de production des connaissances, et ce à partir d'une problématique précise qui s'inscrit dans le contexte social de l'époque. Il faut y voir aussi l'influence, au sein du très vaste mouvement Emmaüs fondé en 1949, de l'expérience acquise sur le long terme par la Société anonyme d'HLM Emmaüs Habitat, créé en février 1954 et qui a donc traversé toutes les évolutions de la politique nationale du logement, comme acteur classique du logement social. Sur le plan théorique, la démarche est concomitante aux travaux du réseau Socio-économie de l'habitat, mais s'inscrit d'abord dans un effort de consolidation des informations disponibles pour objectiver un constat porté par l'action sociale (Durand, 2017).

Aujourd'hui, la Fondation dispose à cet effet d'une importante direction des études, chargé de coordonner le Rapport annuel. Elle est assurée à partir de 2004 par Christophe Robert, Docteur en sociologie avec une thèse sur les gens du voyage, qui deviendra par la suite délégué général adjoint puis délégué général, confirmant l'importance de cette activité au sein de l'organisation de la Fondation. C'est Manuel Domergue qui lui succède à la direction des études, journaliste et figure du collectif Jeudi noir durant la deuxième moitié des années 2000, confirmant l'inscription de la Fondation dans le Mouvement social. Cette organisation proche du DAL pratique des squats très médiatisés, comme celui d'un hôtel de la Place des Vosges à

Paris, mais avec l'originalité de lancer aussi des actions revendicatives à caractère festif. Elle invente notamment avec d'autres associations, en 2007, le Ministère de la crise du logement.

A l'origine, la proposition qui est faite du concept de « mal-logement », reprenant à son compte un vocable du mouvement social, prône un empirisme à l'échelon national qui exploite la statistique publique. Même si ces travaux utilisent en grande partie les mêmes sources de données, l'approche se distingue donc des deux voies de recherches mises en lumière à la relecture des travaux du réseau Socio-économie de l'habitat, centrées sur le système de l'habitat d'une part et sur l'action publique de l'autre. Elle trouve sa source dans la qualification des effets du *grippage national*[51], laissant de côté la réflexion proprement politique sur la critique des causes des dysfonctionnement, puisque le mouvement associatif a adopté un positionnement résolument à distance du champ politique. Avec les années, le Rapport annuel de la Fondation, aux accents alarmistes, deviendra la principale référence d'analyse de la situation du logement en France. Le chiffre du mal-logement, de l'ordre de 4 millions en 2022 (Ballain et Robert, 2022), sera ainsi cité dans l'introduction d'une majorité d'articles de presse sur le sujet, y compris de la part de nombre de chercheurs dans leurs publications scientifiques.

La journée de présentation du Rapport rassemble chaque année plusieurs milliers de personnes à Paris et bénéficie d'une couverture télévisée des chaînes généralistes, ce qui reste sans équivalent dans le champ du logement – les autres grandes manifestations étant associées à des salons et congrès, comme dans la plupart des autres secteurs professionnels. Cette très forte médiatisation de l'approche théorique de la Fondation Abbé Pierre a pour conséquence de laisser dans l'ombre du débat public les autres approches théoriques, plutôt que d'organiser le dialogue entre-elles. En effet, l'approche centrée sur l'action publique se traduit essentiellement par une visée didactique à destination des opérateurs, dans la suite des travaux sur les marchés locaux, comme en témoigne l'organisation régulière depuis plus d'une dizaine d'années de rencontres professionnelles, et plus récemment de journées acteurs-chercheurs, par l'Union sociale pour l'habitat. Durant les années 2000, l'organisation entend en effet renforcer son lien avec les collectivités autour des politiques locales de l'habitat, et crée en 2007 le « Réseau des acteurs de l'habitat », avec les associations d'élus, animé par des journées d'études régulières, réunissant quelques centaines de professionnels. Elles se complètent à partir de 2015 d'un rapprochement avec les chercheurs, venant compenser le caractère devenu plus confidentiel des travaux du Réseaux de recherche Habitat Logement, après la dissolution du Groupement d'intérêt scientifique. Un panorama des travaux des recherches est notamment coédité chaque

[51] Voir *infra*. dans ce chapitre, la section « Grippage national »

année depuis près d'une dizaine d'années. L'approche centrée sur le système, quant à elle, s'attache dans cette période à consolider ses outils et approfondir sa reconnaissance académique, notamment au plan international, comme en témoignent différents articles de Jean-Pierre Lévy.

Ainsi dans l'*International Journal of Urban and Regional Research*, le chercheur montre, en étudiant le cas Français, comment l'analyse conjointe de la distribution des logements et des ménages apporte une contribution « to the analysis of stability in relations between the material and the social forms of the town over time »[52] (p603), en généralisant ainsi les processus qu'il avait précédemment décrits dans une étude sur un cas particulier (Lévy, 2002). Ces articles renvoient donc à un questionnement épistémologique qui n'est pas sans lien avec les origines de la sociologie urbaine française (Amiot, 1986, pp. 13-34), lorsque dans la tradition d'Émile Durkheim, Maurice Halbwachs (Halbwachs, 1909) se penchait, au début du XX^{e} siècle dans sa thèse, sur les causes des vagues d'expropriations dans le Paris de l'urbanisme Haussmannien, qui avaient reconfiguré la capitale et entrainé des mouvements de populations pauvres. Cet effort contemporain de théorisation sur la base de nouveaux concepts n'est pas sans visée applicative et trouve son aboutissement en 2017, dans un article d'*Urban Studies*, qui présente un logiciel informatique en mesure de calculer une prospective du système de l'habitat français (Lévy, Boisard, Salingue, 2017).

Son originalité est qu'il apporte des avancées pour étudier les chaines de vacances de logement, grâce à une démonstration tirée des recherches antérieures de l'auteur sur des terrains français, d'après lesquelles la position d'un logement dans la chaîne de vacances n'est pas aléatoire, mais dépend de l'état du système à l'étape précédente de la distribution. Ce résultat empirique avait l'intérêt d'apporter de la nuance au modèle, mais avait aussi compliqué sa transposition sur le plan des calculs. Il continue actuellement d'être en cours de développement, notamment dans le cadre de la thèse de Julien Salingue qui a l'originalité d'introduire dans une recherche en sciences sociales, une composante expérimentale (Salingue, 2013). Son résumé précise ainsi que la démarche vise à « comprendre les dysfonctionnements du système, les éléments de blocages et son évolution dans le temps et *in fine*, d'intégrer ces évolutions dans le modèle afin de construire un outil permettant d'anticiper ces différents phénomènes »[53]. Bien qu'elle reste confidentielle du fait de son origine théorique, et probablement aussi par sa remise en cause du leitmotiv de la construction de logement sociaux pour résoudre le grippage de la

[52] Traduction *: L'analyse de la stabilité des relations entre les formes urbaines et sociales de la ville à travers le temps*. (Jean-Pierre Lévy, 2005)
[53] Résumé de la thèse de Julien Salingue, page de présentation du site internet du Latts.

mobilité, l'approche par le Système de l'habitat, qui articule local et national, diffuse toutefois ses principes dans la pensée commune. Elle progresse durant la période à partir des années 2000, parallèlement aux autres, mais de façon plus éloignée des organismes interministériels liés au logement que durant la période précédente.

En résumé sur la période contemporaine, derrière une « série d'ajustement successifs » apparaît la stabilité des « supports » de la politique du logement en trois axes classiques : « l'action sur l'offre par l'intermédiaire du logement aidé en location ou en accession à la propriété, la régulation sociale par la mixité, la solidarité par l'intercommunalité » (Lévy et Fijalkow, 2010, p. 133), ce dernier point étant vraisemblablement le plus nouveau des trois par son mode d'organisation. L'élément déterminant est la reconfiguration du rapport local-national par l'intermédiaire des associations, dont une, La Fondation Abbé Pierre, parviendra à jouer un rôle central dans le débat public en développant une production spécifique de connaissances, qui renvoient à une approche théorique bien marquée, et distincte des deux approches théoriques identifiées jusque-là. Elle consistait au départ plutôt en une échappée inspirée par le contexte, et entrevue dans les références aux travaux académiques de René Ballain notamment, précédemment cités. Le rôle du Plan urbanisme, construction, architecture apparaît en la matière moins déterminant sur les vingt dernières années que durant la période antérieure. Par contre, l'Union HLM se rend assez active pour animer la réflexion sur les politiques locales de l'habitat, mais dans un usage pragmatique. Cette reconfiguration des pouvoirs et ce nouvel équilibre des approches théoriques à travers leurs lieux d'élaboration n'apportent néanmoins pas la clarté sur la politique du logement, que la prospective du système permet toutefois d'entrevoir. Pour conclure avec Yankel Fijalkow et Jean-Pierre Lévy :

> Reste donc en suspens la cohérence de la politique nationale du logement et de l'habitat et son acceptabilité sociale dans un contexte où, malgré l'action réelle des associations, le mal logement et les mouvements sociaux qui lui sont associés se développent et se médiatisent.

Prospective du système

Publié par Jean-Pierre Lévy avec Julien Salingue et Olivier Boisard en 2017, le rapport sur la modélisation du système de l'habitat financé par le Plan Urbanisme, Construction, Architecture, a pour originalité de proposer une prospective d'ensemble à l'horizon 2033. Pour ce faire, une version actualisée est présentée du modèle ASHA, « Analyse des systèmes de l'habitat », qui a été développé dès les années 1980 et a été déjà appliqué à l'échelle locale sur différents cas, dont celui de Roubaix cité plus haut dans une représentation schématique (Lévy,

Salingue, Boisard, 2017 (p2), donnant une illustration de sa logique. Les auteurs partent du constat que les alertes actuelles sur la crise du logement se fondent sur « des données statiques et ciblées sur des situations particulières » , avec pour conséquence d'ignorer que « ces situations relèvent de processus dynamiques dans lesquels interviennent la production de l'offre de logement, la mobilité résidentielle et les aspirations des groupes sociaux à privilégier tel ou tel segment du marché de l'immobilier » . Sur le plan opérationnel, le risque est que les gestionnaires de logement « définissent a priori la fonction sociale » (Lévy, Salingue, Boisard, 2017, p3) des types de logement sur lesquels ils interviennent, dont les processus sociaux sont en grande partie indépendant. La première partie du rapport présente le cadre théorique, tandis que la deuxième définit les « positions sociales des types de logement », à partir des données des enquêtes logement de l'Insee, en se concentrant sur les derniers résultats disponibles de 2013.

Des typologies démographique et sociologique des ménages sont réalisées. À cela s'ajoute une distinction entre trois grands types de ménages : les ménages permanents, selon qu'ils occupaient le même logement lors de l'enquête précédente de 2006, ou un logement différent les classant ménages permanents-mobiles, et enfin les nouveaux ménages qui n'existaient pas dans l'enquête précédente et occupent soit un logement existant, à la suite du déménagement d'un autre ménage, soit un logement neuf. Ce travail de classement définit la grille d'analyse de la population. Parallèlement, un travail équivalent est mené sur le parc de logements, en fonction de différentes caractéristiques enregistrées dans l'enquêtes, comme le nombre de pièces, le statut d'occupation, la typologie individuelle ou collective. Il en ressort dix-sept types de logements, soit une décomposition beaucoup plus fine que les statuts d'occupation.

Une fois ce *premier étage* mis en place, la présentation du fonctionnement du logiciel informatique est effectuée grâce à des gabarits et des matrices permettant de comptabiliser les flux, c'est-à-dire les mouvements des ménages qui se reconfigurent, circulent, entrent et sortent du parc, lui-même en évolution. A ce point, les auteurs présentent le parti pris théorique de leur recherche : le critère du prix du logement n'est pas le plus déterminant pour comprendre le système, la clé d'interprétation réside plutôt dans « les positions sociales des types de logement » (Lévy, Salingue, Boisard, 2017, p21). Ce choix est justifié par un double argument. D'une part, le choix de son logement par un ménage est une affaire complexe qui combine de nombreux critères, variant d'un individu à l'autre et de façon socialement différenciée, dont la compréhension passe par l'observation, comme le montre l'ouvrage de Catherine Bonvalet (Bonvalet, 1994) et l'article d'Yves Grafmeyer (Grafmeyer, 2010) pris en référence. D'autre part, en réponse aux travaux des économistes, plusieurs éléments sont avancés : l'indicateur de

position sociale recoupe en grande partie la disparité des prix ; le poids du locatif social dont les prix sont réglementés limite la portée de ce critère.

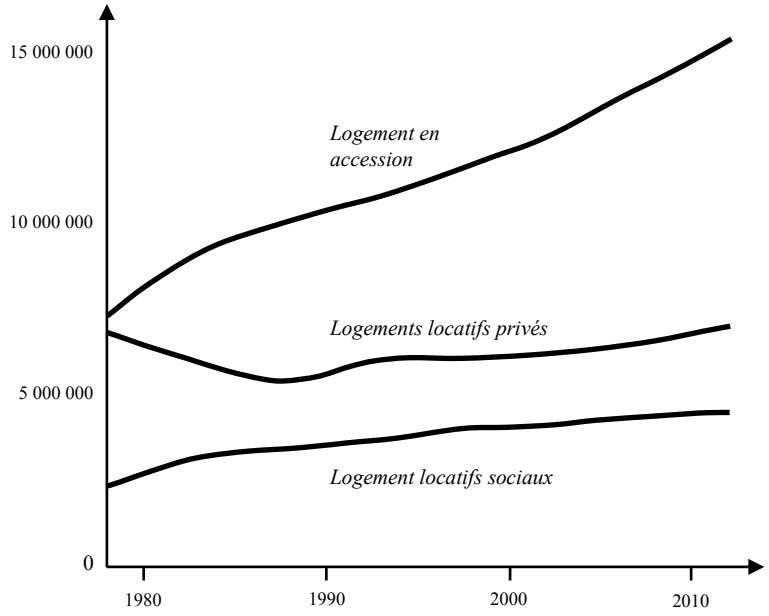
Les positions sociales sont définies par un indice global, qui résulte du croisement de deux indices spécifiques, l'un s'intéresse à la catégorie socioprofessionnelle dominante de l'occupation des logements, rapportée à sa moyenne nationale. L'autre met en avant la surreprésentation des professions supérieures ou des ménages au chômage ou étrangers. Ce second indice « repose sur le constat récurrent […] de l'existence d'une population précaire, quelque que soit l'occupation dominante du type de logement » (Lévy, Salingue, Boisard, 2017, p22). Elle peut être présente dans des types de logements pourtant prisés des ménages aisés, ou inversement exclue dans des types de logements principalement occupés par des ouvriers ou employés. Cette complexité qui s'appuie sur des travaux empiriques antérieurs est synthétisée dans cinq grands types d'habitat, populaire ouvert, ou filtrant, mixte, supérieur ouvert, ou fermé. C'est le *deuxième étage* du modèle. Ensuite les auteurs étudient l'évolution des positions sociales des types de logement, entre 1978 et 2013. Une étude rétrospective donc, qui servira de référence pour bâtir ensuite la prospective.

> Il apparaît qu'en trente-cinq ans la structure du parc immobilier a évolué vers une double polarisation : l'habitat populaire ouvert est en 2013 constitué dans sa quasi-totalité de logements sociaux et l'habitat supérieur fermé à 100% de logements en accession à la propriété. L'habitat mixte quant à lui est constitué pour moitié de logements locatifs privés et pour moitié de logements en accession à la propriété. Il en résulte une spécialisation accrue des types d'habitat situés aux deux extrêmes de la hiérarchie.
>
> Jean-Pierre Lévy, Julien Salingue, Olivier Boisard,
> *Modélisation… Op.Cit.* p27

Par comparaison, en 1978, l'habitat populaire ouvert qui pesait à l'époque presque le double dans le parc comparé à 2013, était composé pour près de la moitié de logements anciens, construits avant 1948 dont il ne reste que 15% en 2013. C'est ici qu'intervient, dans l'explication de la dynamique du parc à l'intérieur du système, l'effet sur le long terme de la politique du logement en matière de construction et d'évolution urbaine. Son poids structurel se révèle, par-delà les changements de gouvernements et les alternances. Une forte inertie marque les dynamiques évolutives respectives des statuts d'occupations, qui conditionnent en grande partie l'action publique. Le graphique réalisé par les auteurs et repris ci-dessous le montre. Alors que s'approche le moment charnière où la France passe le seuil des 50% de propriétaires en 1980, il est éclairant d'examiner la trajectoire de l'augmentation en volume du

parc. La distinction par statut d'occupation est ici utile, parce qu'elle recoupe la catégorisation utilisée par l'action publique.

Figure 11 : Évolution du nombre de logements par statut d'occupation entre 1978 et 2013

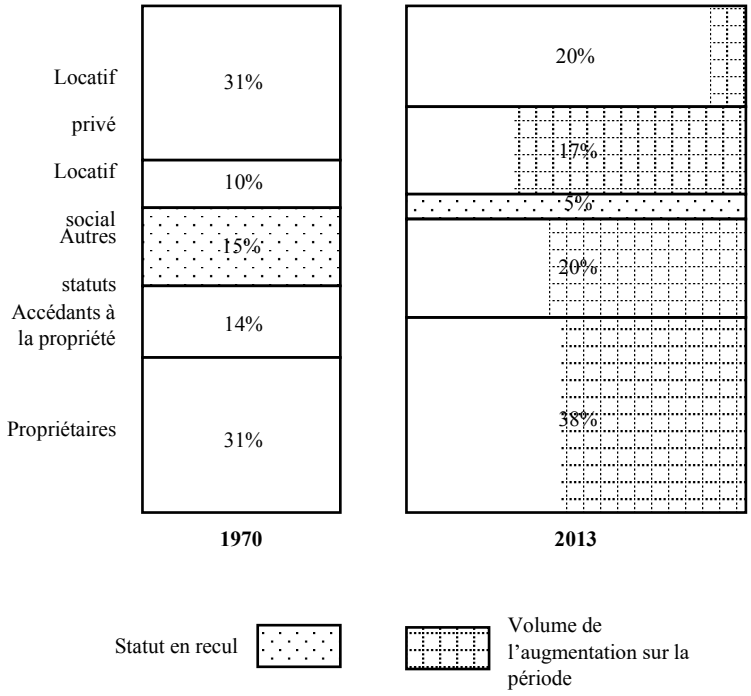


Graphique d'après Jean-Pierre Lévy, Olivier Boisard et Julien salingue, *Modélisation… Op. Cit. p28*

Les grandes lignes sont claires, sur toute cette période jusqu'au début des années 2010, les effets de la politique du logement se traduisent par une augmentation du parc occupé par leur propriétaire de 8 millions d'unités : ce segment double. De même, le parc Hlm augmente de 2 millions d'unités et double également. Les courbes sont assez lisses, la progression est relativement constante sur la période et représente un résultat significatif pour les politiques publiques menées en ce sens, voulant tout à la fois favoriser l'accession à la propriété et développer le parc locatif social. En revanche, l'évolution du parc locatif privé est très différente. La courbe oscille légèrement et le parc augmente sur la période de seulement 22 500 unités environ, soit une quasi-stagnation en comparaison des chiffres en millions concernant les deux autres statuts d'occupation. Ce résultat est d'autant plus significatif qu'il intervient malgré les efforts réitérés de la puissance publiques pour encourager l'investissement locatif privé (Bosvieux, 2011), notamment sous la forme de produits spécifiques bénéficiant de défiscalisations, impliquant des non collectes qui pèsent au plan budgétaire.

Une autre forme de représentation de cette évolution permet de mieux comprendre l'effet cumulé des choix stratégiques très forts de la politique du logement sur la période, et surtout leurs conséquences pratiques pour les ménages. Comme le concluent les auteurs : « des mobilités ont été facilitées quand d'autres ont été bloquées » (p29). La détermination à soutenir logement social et accession, de fait au détriment des autres statuts d'occupation, change profondément les possibilités de déménagements et donc les logiques qui les décident. De la même manière que Christian Topalov montrait la disparition progressive des occasions de devenir propriétaire en dehors de la logique du marché à la fin des années 1960, sous l'effet de la bancarisation de l'immobilier, d'autres processus liés à la reconfiguration structurelle du parc pèsent lourdement sur les dynamiques résidentielles du côté des locataires. La transformation est profonde et affecte ainsi la composante locative du parcours des ménages, que Christian Topalov n'analysait pas directement. Comparer terme à terme la situation aux deux extrémités de la période, en élargissant légèrement la durée par une référence à 1970 comme le propose Jean-Claude Driant (Driant, 2015, p. 27), produit un effet grossissant qui fait ressortir mieux encore l'ampleur du phénomène. En effet, entre 1970 et 2013, le parc social fait plus que tripler, même si le pic de la construction est passé, ce qui montre que l'effort public en matière de logement social est resté puissant malgré la baisse du rythme de la construction durant les années 1980. Dans le même temps, les autres statuts d'occupation, tels que les hôtels meublés, continuent de jouer leur rôle dans le fonctionnement urbain et participant directement au système, comme le montrent Alain Faure et Claire Lévy-Vroelant (Faure et Lévy-Vroléant, 2007), mais le nombre de place disponibles tend à se réduire sous l'effet de la rénovation urbaine. Il en ressort le graphique suivant.

Figure 12 : Graphique original de la comparaison de la structure du parc selon les statuts d'occupation et de son augmentation en volume entre 1970 et 2013



Source : Enquêtes logement de l'Insee, citées par Jean-Claude Driant

Les auteurs du rapport (Lévy, Salingue et Boisard, 2017) étudient quant à eux les deux bornes de la période à partir de leur indicateur de position sociale des types de logement, pour évaluer, derrière l'évolution de la structure du parc, l'ampleur de la transformation du système. En comparant la situation de 1978 à celle de 2013, ils notent que 10 types de logements conservent leur position, quand 7 en changent. Il s'agit ensuite pour eux de décrire les processus qui peuvent expliquer ces modifications, ce qu'ils appellent l'organisation du système, c'est *le troisième étage du modèle*. Jusqu'à présent, l'indicateur des positions sociales permet de montrer comment la population est répartie dans le parc, et comment cette répartition est différente à chaque enquête. Mais cet indicateur n'est pas suffisant pour décrire le rôle différentiel que jouent les logements dans la trajectoire des ménages, et qui explique les changements de position sociale. Pour employer une analogie mathématique, connaitre l'équation d'une courbe dans un graphique permet de calculer toutes ses positions, mais il est tout aussi utile, pour comprendre la logique du comportement de cette courbe, de connaitre l'équation de sa fonction dérivée, qui donne la variation de son taux de croissance.

Il s'agit donc d'atteindre un niveau supplémentaire d'interprétation, qui consiste à caractériser les logements selon qu'ils contribuent à favoriser plus ou moins la mobilité des ménages, ou au contraire à les fixer durablement dans un logement. En effet, de la même

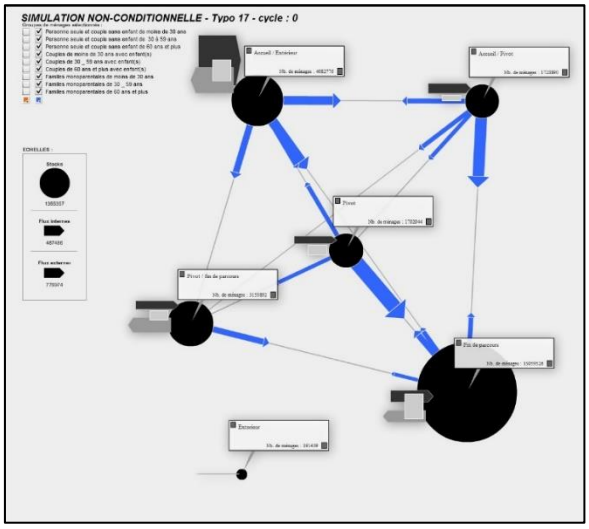
manière que les logements sont marqués socialement, ils ont une propension plus ou moins grande à être occupés longtemps par un même ménage, et donc contribuer de façon plus ou moins intense à leur mobilité, sachant que cette intensité peut varier dans le temps. Ce rôle dynamique contribue à expliquer le changement social dans la ville et inversement le changement par la ville de la société. Atteindre ce niveau théorique de questionnement n'est pas anodin, mais décisif sur le plan de la connaissance de l'habitat d'un point de vue épistémologique. En étudiant les positions sociales des logements, la recherche posait un problème complexe aux sciences sociales : oui, il existe bien un lien entre la forme urbaine dont découle la diversité des logements, et les pratiques sociales des habitants, mais ce lien n'apparaît pas directement ; oui, il existe une relation entre la compréhension de la ville et la compréhension de la société, mais pour l'expliquer, une schématisation spécifique est à inventer. En regardant les dynamiques propres à l'habitat, une partie de cette interrogation peut être dévoilée. La démarche des auteurs se différencie donc de celles des historiens qui se fondent sur les faits passés, et de celles des économistes qui anticipent les effets sur le futur des choix des agents du marché. La démarche se concentre au contraire sur le présent, en tant que manifestation de processus, qui prend ici la forme d'un système dynamique, liée au passé et ouvrant sur le futur, par sa nature même de système intelligible fondé sur des processus dynamiques objectivés.

C'est pourquoi, la construction des « indicateurs des fonctions des logements » (p35) dans le système de l'habitat constitue une pièce essentielle de la construction du modèle. L'indicateur se décompose en quatre fonctions : la première est celle des logements d'*accueil*, où habitent principalement les nouveaux ménages. La deuxième est celle des logements *pivot*, qui constituent les premières étapes du parcours des ménages, en appelant d'autres à venir, des séquences en quelque sorte de transition. La troisième est l'habitat de *fin de parcours*, où les ménages se stabilisent sur le plus long terme. Ce sont typiquement des logements où la taille des ménages peut diminuer dans le temps, après le départ des enfants. Enfin, la quatrième fonction, résiduelle et intervenant peu dans le système, rassemble les logements qui amènent à l'*extérieur du système*. Cela concerne les logements où dominent des départs vers l'étranger, par exemple, ou encore les logements de ménages trop fragiles qui les quittent pour intégrer des structures spécialisées, en dehors du logement ordinaire, voire un logement chez un tiers. Grâce à cette catégorisation, la mobilité des Français dans leurs logements peut être étudiée et classée, sur la base d'un principe normatif simple énoncé par les auteurs : « un système fluide est celui qui permet à tout un chacun de se maintenir où se mouvoir dans l'espace résidentiel, quel que soit sa situation ou son destin familial, sa situation économique ou son devenir professionnel »

(p39). Ainsi, le logiciel informatique ASHA peut être mis en œuvre. Il en ressort notamment une série de schémas, qui constituent une représentation à l'échelle globale des formalisations qui avaient été proposées dès le début des années 1990 à l'échelle locale.

Figure 13 : Schéma tiré du modèle ASHA Système national de l'habitat entre 2006 et 2013 (type d'habitat)

(p43)



Le fonctionnement du système peut alors être décrit. S'il est relativement fluide pour permettre l'ajustement des besoins des ménages tout au long de leur cycle de vie, où taille des logements et statuts d'occupation tiennent une place importante, des points de grippages sont aussi observés. Certains ménages sont retenus dans un type de logement, quand d'autres sont pressés d'en partir. Cela se traduit par une diversification des types de ménages au sein de certains types de logement. Or, cette diversification ne doit pas être confondue avec la recherche politique de mixité sociale : elle correspond au contraire à un désajustement entre besoins et situation des ménages. Ainsi, trois filières dominent, mais des inégalités sont mises à jour dans les opportunités de mobilités. Les couches moyennes et supérieures circulent de façon fluide dans le système, et se dirigent aisément vers un habitat de fin de parcours spacieux, souvent comme propriétaires de leur maison. Une partie des couches populaires construit également des parcours relativement proches, mais en ayant souvent recours au logement social, soit pour un temps seulement, soit pour accéder à un grand logement social de fin de parcours. Enfin, la troisième filière concerne les couches précaires, elle « fonctionne comme un entonnoir en aspirant les ménages vers les logements sociaux », qui se retrouvent « bloqués à différents niveaux » (p53). Cette filière s'avère la plus sélective. Mais malgré cette limite sur la période

étudiée, le système parvient toutefois à fonctionner, dans le sens où les sorties du système sont relativement contenues. Autrement dit, les ménages parviennent à construire ce que le vocabulaire professionnel appelle le « parcours résidentiel », dans une logique ascendante, d'amélioration des conditions d'habitation.

Fort de ces résultats et de l'assemblage conceptuel qui y conduit, il devient possible de simuler l'évolution du système de façon prospective. Cette opération permet d'évaluer :

– si le fonctionnement actuel en suivant sa tendance structurelle, maintient son fonctionnement relativement équilibré et continue de contenir ses limites observées à la marge, à savoir principalement la rigidité de la filière des ménages précaires ;

– ou si au contraire, les rigidités prennent de l'ampleur dans le temps et entrainent fina lement un dysfonctionnement systémique.

Pour reprendre le constat qui avait été posé dès le milieu des années 1990 avec le grippage du système, il s'agit de comprendre si ce grippage continue à faire grincer les rouages de la mécanique d'ensemble de la mobilité, ou si son effet cumulé dans le temps finit par bloquer des parties entières du système, jusqu'à le transformer en profondeur et en altérer la logique d'ensemble, en prémisse d'un autre système en devenir. Dans cet exercice prospectif, l'attention des auteurs se concentre donc sur une explication de l'évolution de l'habitat à travers ses mécanismes propres, prenant cet objet comme une clé de lecture privilégiée de la société. En effet, si les auteurs tiennent comptent des projections démographiques en termes de natalité, de vieillissement et d'immigration par exemples, ils ne s'intéressent pas aux prévisions économiques qui influenceront les revenus des Français et le marché de l'immobilier, ni aux évolutions architecturales et normatives dans le secteur du bâtiment.

Le parti pris théorique pose bien l'habitat comme un domaine des connaissances à part entière, dont les mécanismes à l'origine de son système tiennent un rôle structurel. La société est ici interprétée à travers sa matérialité urbaine et la dynamique de son peuplement, grâce à des outils scientifiques d'observation spécifiques, doublés dorénavant d'une composante expérimentale. Les populations mal-logées n'apparaissent pas ici à travers un comptage empirique direct, mais par déduction des rigidités du système. De même, l'analyse des politiques publiques n'est pas discutée dans ses modalités, mais elle y est inclue par le décompte de ses effets, notamment sur la construction et les démolitions. La réflexion se concentre sur les positions sociales et les fonctions des logements, qui peuvent varier dans le temps sous l'effet de déterminants propres à la mobilité résidentielle, qui fondent l'approche théorique.

C'est pourquoi la simulation peut être effectuée à partir des seules données tirées des années précédentes, c'est-à-dire au dernier état connu du système, sans y intégrer d'autres éléments de

tendances de moyen ou long terme, en matière de construction, ou de précarité par exemple. Car l'objectif consiste précisément à tester les effets internes à l'œuvre, en mesure de révéler la dynamique propre au système et jusque-là cachée, celle de sa stabilité ou de son instabilité, celle de sa pérennité assurée ou de sa disparition prévisible. Il s'agit d'accéder à un degré de compréhension plus profond et de ce fait plus abstrait, sur les ressorts de la relation qui se tisse dans le temps, entre la matière mouvante des villes et les mouvements de ses habitants. Pour cela, un nouvel indicateur capable de rendre compte des processus endogènes à l'évolution dans le temps du système doit être défini. C'est le *quatrième et dernier étage du modèle*, qui consiste à mesurer le niveau de stabilité-instabilité de la fonction des logements. Ainsi, la construction progressive du modèle, présentée de façon didactique par *étages* peut être résumée jusqu'à ce stade, de façon simple avec le tableau suivant :

Figure 14 : Tableau des principaux concepts de l'analyse du système de l'habitat et leur enchaînement

	Indice	**Modalités**
Étage 0	*Chaines de vacances*	– *Longueur de chaine*
Étage 1	Typologie des mobilités des ménages	– Ménages permanents – Permanents-mobiles – Nouveaux ménages
Étage 2	Positions sociales des logements	– Populaire ouvert / filtrant – Mixte – Supérieur ouvert / filtrant
Étage 3	Fonctions des logements dans le système	– Accueil – Pivot – Fin de parcours – Extérieur au système
Étage 4	Évolutivité des types de logement dans le temps	– Stable – Instable

L'analyse des simulations prospectives reste une opération délicate, dont les auteurs présentent la méthode. Des résultats nets parviennent cependant à s'en dégager. Ils révèlent essentiellement un déficit se creusant sur trois types de logements : les petits logements sociaux qui prennent place dans le début des parcours des ménages, les grands logements locatifs privés qui participent à des étapes intermédiaires ou stabilisent les ménages sur le long terme, et enfin les grandes maisons en locations qui peuvent servir de tremplin pour accéder ensuite à la propriété. Ces types de logements, dont il est aisé de pressentir l'utilité en termes de fluidité du système, s'avèrent quantitativement insuffisant pour assurer complètement leur fonction. Le grippage s'intensifie donc fortement dans plusieurs articulations internes au système. Les

auteurs notent alors que « ces tensions pourraient être atténuées par les programmations de logements locatifs privés de 1 ou 2 pièces ou de 3 ou 4 pièces et les logements sociaux de 3 ou 4 pièces ou de 5 pièces et plus » (p64). Mais cette réponse ne serait valable que dans la mesure ou les filières d'accès au logement resteraient les mêmes, une hypothèse considérée faible, compte tenu de l'intensité du phénomène. Autrement dit, les compensations possibles découlant directement du fonctionnement actuel du système, qui privilégient la stabilité, peuvent être inopérante dans la seconde hypothèse d'une transformation plus profonde sous l'effet conjugué des filières.

La suite de l'analyse entre plus finement dans l'évolution des types de logements. Elle montre que l'habitat d'accueil en petits logements se concentre sur le locatif privé et que le logement social marque nettement le pas, tandis qu'à l'inverse, l'habitat pivot ou de fin de parcours décroche dans le locatif privé et se renforce dans le logement social. Cette tendance se fait donc au détriment des ménages modestes plutôt jeunes « poussés vers le locatif privé plus onéreux » (p65), tandis que les opportunités d'étapes intermédiaires dans le locatif privé pour les ménages moyens et supérieurs se raréfient, relevant ainsi la marche pour l'accession à la propriété de fin de parcours. La tendance est alors résumée sous un double phénomène qui met en tension le système dans son ensemble.

> Au final, on observe des tensions à l'entrée dans le système pour les ménages précaires ou populaires, et des tensions pour construire un parcours par étapes pour les ménages populaires, ceux des couches moyennes ou supérieures les plus socialement stables.
>
> Lévy et *al.*, 2017, p65

Il s'agit donc de comprendre comment ces phénomènes se traduisent dans les choix quantitativement plus restreints pour les ménages. Cela s'observe dans le changement des caractéristiques du peuplement des types de logement. Le fait le plus significatif s'observe chez les jeunes ménages qui ont moins accès à l'habitat pivot, pourtant le plus apte à accompagner l'évolution progressive de leur parcours. Ils se dispatchent alors dans tous les autres types de logements. Ainsi des logements d'accueil qui étaient également favorables jusque-là à la mobilité des ménages, se restreignent dans leur fonction où les habitants y restent plus longtemps, faute de meilleure solution, tandis que des logements de fin de parcours sont occupés par des ménages plus jeunes qui, en quelques sortes, sautent les étapes, pouvant occasionner plus de risques dans leur projet d'accession à la propriété, par exemple. Ces évolutions sont complexes à décrire dans toutes leurs nuances, mais elles tracent cependant un

mouvement convergent qui tend à « dessiner un changement de système sensible pouvant expliquer les tensions et les flexibilités qui apparaissent » (p67).

Il apparaît plus clairement dans les sorties du système : ces ménages dont l'enchaînement classique du parcours résidentiel est bousculé, qui doivent momentanément ou non quitter un logement indépendant, pour habiter sous une autre forme, dans un cadre de vie plus collectif ou institutionnalisé. Leur nombre augmente, en se concentrant logiquement sur les types de logements dont le volume diminue. Les jeunes sont particulièrement touchés, y compris une partie de ceux des couches supérieures. Il s'agit principalement de ménages quittant le domicile de leurs parents pour accéder directement à la propriété, mais qui ne peuvent se maintenir dans ce type de statut d'occupation et retrouvent quelques années plus tard un logement en location. Cette analyse des résultats de la simulation laisse donc à penser au développement de parcours résidentiels composites, distincts de la logique qui prévalait jusqu'à présent dans les représentations comme dans les faits.

Une récente étude statistique de l'Insee (André, Arnold, Meslin, 2021) sur la concentration de la propriété en 2021 va dans le sens de cette hypothèse. Confirmant au passage l'analyse structurale du logement comme « marchandise impossible » de Christian Topalov, elle montre indirectement comment la diffusion de l'accession à la propriété trouve sa limite aujourd'hui pour des raisons proprement capitalistiques. En effet, cette étude révèle que « 3,5 % des ménages détiennent la moitié des logements en location » (André, Arnold, Meslin, 2021, en ligne). Autrement dit, l'évolution du secteur locatif privé a complètement changé de conception. Alors que ce segment était, dans les années 1980, le fait d'investisseurs institutionnels, banques et assurances qui stabilisaient dans la pierre une partie de leurs fonds propres pour des raisons prudentielles, la financiarisation de l'économie a amené ces acteurs à se défaire progressivement de leurs actifs. Pour compenser ce départ, les gouvernements successifs depuis Paul Quilès ont entretenu les dispositifs fiscaux en direction des ménages censés prendre le relai. Après une quarantaine d'années de politique dans cette voie, favorable aux ménages aisés en mesure d'investir au-delà de l'achat de leur propre résidence principale, le parc locatif privé a complètement changé de visage. Ainsi aujourd'hui, parmi les multipropriétaires, « 43 % possèdent un logement qui est la résidence principale d'un autre ménage qui en est également propriétaire ou usufruitier. » (André, Arnold, Meslin, 2021, en ligne) ». Autrement dit, la propriété du logement se dissocie de son occupant pour devenir un actif financier global, partagé dans le cercle familial, que traduit par exemple « le cas d'enfants qui détiennent en nue-propriété une maison dont leurs parents sont usufruitiers, dans une logique de transmission intergénérationnelle » (André, Arnold, Meslin, 2021, en ligne).

Cette illustration contemporaine de la dissociation entre accession à la propriété et usage du logement chez les catégories aisées, montre que le parcours résidentiel dans une logique d'amélioration concrète et symbolique des conditions d'habitations, se voit concurrencé par l'achat du logement dans une logique d'accumulation de capital financier. Il n'est donc pas étonnant que la simulation prospective du système produise des transformations complexes, dans un contexte où déjà en 2021, « 24 % de ménages multipropriétaires possèdent deux tiers du parc de logements détenu par des ménages » (André, Arnold, Meslin, 2021, en ligne). La conséquence de ce fait, qui concerne les ménages aisés, a une incidence différentielle directe sur les ménages aux revenus moyens. En effet, les logements des multipropriétaires mis en location, représentent autant d'opportunités en moins pour les ménages locataires en début de parcours résidentiels d'accéder à la propriété par leurs seuls revenus personnels, quand d'autres peuvent devenir plus tôt propriétaires grâce à des investissements croisés avec leurs ascendants. La réflexion retrouve alors les mécanismes économiques liées à la transmission des inégalités de patrimoine, fortement mise en avant par Thomas Piketty (Piketty, 2013) notamment. Dès lors, la simulation prospective permet d'approfondir l'analyse des données statiques de la situation contemporaine, en développant les mécanismes sous-jacents de sa dynamique structurale. Sur le plan fonctionnel, la conclusion de l'étude prospective est claire, mettant en lumière une dynamique en oxymore, où se joue l'apparition d'une double disparition :

> L'évolution du système de l'habitat fait donc apparaitre la disparition de deux maillons importants dans les filières de mobilité : l'habitat d'accueil dans la filière sociale et l'habitat pivot dans la filière privée. […] L'approche prospective fait émerger un système bipolarisé, très inégalitaire socialement, dans lequel on observe une diffusion de la précarité résidentielle, y compris parmi les couches sociales qui semblent aujourd'hui protégées de l'exclusion du système.
>
> Lévy et *al*., 2017, p73

De façon générale, le rapport tend donc à montrer que la continuité de long terme de la politique de construction et de rénovation visant à majorer la place du logement social et de l'accession à la propriété, au détriment d'un segment locatif privé large, constitue une politique non pas de stabilisation du système et donc des parcours résidentiels des ménages, mais une politique de « profonde refondation » (p77), qui conduit à son instabilité. En effet, la dynamique en cours ne porte pas en elle les germes d'une évolution progressive vers une reconfiguration plus fluide, mais conduit plutôt à une exacerbation des mécanismes inégalitaires inhérents à la logique structurale du marché du logement. En outre du point de vue épistémologique, la

relation entre théorie et pratique, entre recherche sur l'habitat et politique du logement, apparaît plus clairement. La compréhension du système de l'habitat, c'est à-dire l'apport théorique de la connaissance de cet objet, permet de pointer les limites opérationnelles des actions correctives directes menées par la société sur elle-même, *via* la politique du logement, et de ses limites cognitives. Car les effets induits par cette politique s'avèrent à l'encontre des objectifs voulus d'amélioration générale des conditions d'habitation. La conséquence est que l'analyse théorique de l'objet habitat ne se suffit pas à elle-même, elle doit être combinée à une analyse de la politique du logement et des manifestations du grippage du système, pour comprendre comment les connaissances disponibles ne permettent pas de fixer une direction adéquate aux discours. Bien qu'une version de vulgarisation apparaisse dans un rapport au congrès de l'Union sociale pour l'habitat (Lévy, 2019), concrètement cela se traduit par le fait que cette publication a fait jusqu'à présent peu l'objet de commentaires et d'analyses, ou de débats, à tout le moins dans des proportions incomparables à celle des rapports de la Fondation Abbé Pierre.

*

Près d'un demi-siècle après la réforme de 1977, et un quart de siècle après le diagnostic du grippage du système, la crise du logement en France n'apparaît plus aujourd'hui comme quantitative ou qualitative, pas plus que le résultat d'une nouvelle pauvreté ou d'une nouvelle donne territoriale. Elle se présente désormais, et avant tout, comme une permanence, de nature donc paradoxale, qui pose de ce fait une impasse théorique. La question du mal-logement, entendue comme la manifestation concrète de la crise, est devenue une réalité durable alors que le concept avait été forgé pour rendre compte d'une réalité observée initialement comme un effet induit d'un changement de contexte, à un moment particulier. Il y a donc un écart entre la nature conceptuelle du mal-logement liée à l'urgence et son usage contemporain, qui interroge sur le plan théorique. La question des instruments de la politique du logement conduit d'une part à la dénonciation de leur faible cohérence, et d'autre part à la recherche d'une meilleure efficacité globale. La déconstruction des causes et des effets ne suffit pas à elle seule à penser sur le plan théorique l'équilibre à trouver entre les finalités politiques et leurs moyens adéquats. Par son pragmatisme et son exigence d'objectivité, l'analyse des politiques du logement, entendues comme des activités séculières, ne permet pas de reposer sur le plan théorique l'origine de leurs motivations et leurs conséquences idéologiques.

Enfin, la question du système de l'habitat permet d'envisager une prospective d'ensemble qui montre la tendance à une simplification du système de la mobilité résidentielle, laquelle

implique une réduction structurelle des choix pour les ménages. Paradoxalement, la tendance à la simplification du fonctionnement du système conduit à une augmentation des problèmes publics pour sa gestion. L'intérêt théorique du système de l'habitat est de raisonner à partir d'une variété de types d'habitats plus étendue et plus proche des pratiques sociales réelles des habitants, mais par conséquent plus éloignées des types d'habitat en usage dans l'action publique, que sont les statuts d'occupation. Cela pose sur le plan théorique une difficulté d'articulation entre la modélisation du système et ses instruments de régulation.

Sur le plan des conditions d'élaboration de ces approches théoriques, deux lieux d'activation des réflexions peuvent être soulignés. D'abord, un organisme interministériel, l'actuel Plan Urbanisme Construction Architecture, a pu jouer un rôle essentiel avec le réseau Socio-économie de l'habitat, qui a accompagné l'élaboration du diagnostic du grippage du système pour la période contemporaine. L'émergence des trois approches théoriques a ainsi été favorisée, qui a donné lieu à la publication de plusieurs ouvrages collectifs de référence. Par la suite, la montée en puissance du mouvement associatif a permis de consolider le rôle de la Fondation Abbé Pierre comme producteur de connaissances. Mais des vecteurs de médiatisation équivalents pour les deux autres approches théoriques n'ont pas été trouvés. Il en découle un déséquilibre dans le débat intellectuel, étant donné que le Plan Urbanisme Construction Architecture ne joue plus un rôle de carrefour dans la politique nationale du logement.

Par conséquent, la difficulté de penser la question contemporaine du logement en France s'explique par un diagnostic de la situation nationale fragmenté en trois approches distinctes, qui respectivement s'ignorent plutôt qu'elles ne se complètent mutuellement. La combinatoire entre les concepts de mal-logement, de système de l'habitat et d'action publique ne fonctionne pas. Le débat public, focalisé sur la question du mal-logement, empêche en effet son articulation avec l'explication systémique sous-jacente, renvoyant à la mobilité, tandis que la mise en perspective politique des limites de l'action publique perd en clarté ce qu'elle gagne en pragmatisme, dans sa difficulté à reformuler un paysage idéologique. C'est pourquoi, il est nécessaire de comprendre, compte tenu de la structuration particulière du débat intellectuel en France sur la question contemporaine du logement ainsi décrite, comment se traduit, dans les représentations des acteurs, cette forme de neutralisation cognitive de la question, source d'un effacement de son sens politique. Surtout, il s'agit de comprendre comment cette neutralisation peut être subsumée sous l'activité cognitive des acteurs eux-mêmes.

Chapitre 3
Sens du politique

La politique du logement contemporaine en France est le fruit d'une histoire largement cumulative, qui par son déploiement dans le temps et sur les territoires, finit par brouiller les cartes de son sens politique même, c'est-à-dire de son orientation cardinale, de la direction suivie par l'action publique, de ses motivations essentielles. Quand il ne s'agit plus de concentrer les moyens pour construire, ou contre l'habitat insalubre, ou encore pour faire accéder à des conditions de vie digne la classe ouvrière, la motivation centrale de la politique du logement se fait moins nette. Dès lors que les normes de confort se sont diffusées dans le parc, qu'une diversité de statuts d'occupation associés à des filières d'accès et de gestion se sont stabilisés, la signification de long terme donnée à la politique du logement n'apparaît pas immédiatement. Il s'agit donc de comprendre dans quelle mesure celle-ci conserve son sens, sa nature proprement politique en-deçà de l'activité gestionnaire des pouvoirs publics. S'il est toujours possible d'analyser l'évolution d'une politique publique dans ses manifestations, et de décrypter les stratégies du personnel politique qui l'influence, en revanche saisir plus profondément la signification qui la relie à son objet même, en l'espèce le logement, demeure une opération distincte et nécessaire. Parce que logement comme matière première de la ville et comme espace privé de ses habitants par excellence, se présente d'emblée comme une réalité permanente, dont la qualité politique n'est plus aujourd'hui évidente.

Conscients de ce problème, sans pour autant le poser en des termes aussi clairs, les acteurs du logement social à partir des années 1990 jusqu'à en 2010, rejoints à la fin de cette période par des chercheurs de la Socio-économie de l'habitat, ont concentré une partie de leur réflexion sur l'hypothèse d'un dépassement de la politique du logement en France, dans une problématique plus vaste d'échelon européen. L'affirmation institutionnelle de ce qui deviendrait l'Union Européenne se présentait alors comme une occasion de surmonter, en l'englobant, le doute qui commençait de s'installer sur la lente intégration de l'idée d'un grippage d'ensemble du système et donc de ses instruments de régulation. Mais la piste, quoiqu'instructive, s'avéra infructueuse. C'est pourquoi la deuxième partie de ce chapitre

revient aux trois grandes approches théoriques établies par la recherche française dans le cadre de son contexte spécifique. Leurs traductions opérationnelles qui alimentent chacune à leur manière et avec leur limite, le sens politique, peuvent être alors analysées et interrogées dans leur combinaison. Enfin, la troisième partie du chapitre s'attache à l'interprétation possible de cette question du sens de la politique du logement, en discutant les apports de la sociologie Bourdieusienne, à l'aune des recherches en sciences politiques de Philippe Zittoun. Il en ressortira une proposition originale d'ordre méthodologique.

Modèle européen

L'approche comparative du logement social entre pays est ancienne et peut-être aussi vieille que le logement social lui-même. Même s'il s'agit d'un phénomène minoritaire, il concentre l'attention des études sur le logement, qui se focalisent sinon sur les conditions d'habitations des catégories populaires (Fourcaut et Voldman, 2013). Les travaux suivent les préoccupations des époques, d'abord attachés au courant hygiéniste et aux nuances architecturales, distinguant par exemple la maison individuelle, des blocs d'habitat collectif, comme dans l'ouvrage de Charles Lucas paru en 1912, dans la suite des expositions universelles de Paris (Lucas, 1912). Pour autant, son *histoire glorieuse* et européenne, contée sur deux siècles, est un genre particulier qui revendique son originalité tardivement en France, sous la plume de Roger-Henri Guerrand (Guerrand, 1992), dans un ouvrage préparé pour le Congrès Hlm de Strasbourg en 1992. La fresque qui s'y dessine montre que, malgré la diversité des histoires des pays, des politiques menées et des systèmes d'aides sociales inventés, partout apparaissent des logements sociaux voulant proposer pour l'habitat des réponses que la production conventionnelle de logements n'a pas su apporter. Peu importe les raisons philanthropiques, industrielles ou utopiques qui les ont motivées, et l'ampleur ou la modestie des programmes édifiés, la réalité du logement social se manifeste, comme un fait qui traverse incontestablement l'Europe.

Construction européenne

Le logement social en Europe devient un sujet d'actualité au début des années 1990, dans un continent qui bouge sur le plan institutionnel et met en place son marché commun, avec une dimension sociale dans la balance. Le président de l'Union Hlm d'alors, Roger Quillot[54], le

[54] Ministre de l'urbanisme entre 1981 et 1983, il est à l'origine de la loi qui porte son nom sur les rapports entre propriétaires et locataires, allant dans le sens d'une meilleure protection de ces derniers. Élu au parlement mais aussi élu local à Clermont-Ferrand, il présidera l'association des Maires des grandes villes de France et en 1985 deviendra le Président de l'Union Hlm, poste qu'il occupera jusqu'à sa mort en 1998. De façon plus anecdotique, il est à l'origine de la première grande campagne de communication nationale, en 1987, sur l'image du logement social, qui s'est fortement dégradée à l'époque.

précise dans sa préface : « le logement social redevient donc une ardente nécessité dès lors qu'on prétend réaffirmer ou consolider la cohésion sociale » (Guerrand, 1992 ; p173), dimension que ne saurait oublier l'Europe, en contrepoint de son marché commun. Sous l'impulsion de cet ancien ministre, le mouvement Hlm entend, de fait, inscrire son action dans la perspective du deuxième mandat de François Mitterrand, à la fois européen et marqué par le bicentenaire de la Révolution. Il l'annonce en effet dans un autre texte, une postface antérieure, écrite pour l'ouvrage coordonné également par Roger-Henri Guerrand (Guerrand, 1989), et commandé cette fois à l'occasion du grand congrès Hlm de 1989 à Paris, en présence du Président de la République, où l'exposition organisée pour le centenaire du logement social répond à l'élan commémoratif de la Révolution.

> La geste du logement social – faite d'espoirs et d'illusions mêlés, de hauts faits et de défaites, de réussites et d'erreurs – s'achève ici ; non son histoire qui se prolonge dans toute l'Europe. Aussi, les fédérations des douze pays adhérant à la CEE ont-elles décidé de se concerter, d'échanger leurs informations pour mieux connaître les différents systèmes de financement et de gestion : à cette fin, elles ont mis sur pied le CECODHAS (Comité européen de coordination de l'habitat social), dans la perspective de l'Acte unique.
>
> Roger Quilliot, « Voici venu le temps de la complexité », in *Cent ans d'habitat social*, pp173-174

Cette stratégie politique, venue en premier lieu d'une initiative franco-allemande, à la suite d'un colloque des ministres européens du logement présidé par Paul Quilès en 1985, vise à donner sa dimension internationale au logement social, grâce à une organisation spécifique. Elle part du constat que les traités européens s'intéressent au logement de façon marginale seulement, que les gouvernements sont attachés à conserver leurs politiques nationales, mais que l'objectif de réduction des inégalités entre régions et le projet d'intégration économique imposent toutefois de considérer le sujet du logement au niveau européen. Plusieurs conférences internationales des acteurs du logement social dans différents pays ont lieu en ce sens, jusqu'à une rencontre avec le président de la Commission européenne Jacques Delors, qui s'engage sur la reconnaissance, par les instances européennes, de l'organisation commune en gestation. Roger Quilliot fait le récit de ces événements dans la préface d'un troisième livre publié à l'initiative de l'Union Hlm, paru celui-ci à La Documentation française, et écrit par Laurent Ghékière[55], *Marchés et politiques du logement dans la CEE* (Ghékière, 1992). La

[55] Après un troisième cycle en économie avec un mémoire sur *La politique de financement du logement en France : analyse de l'évolution des orientations de 1970 à 1987* (1988) dirigé par Didier Cornuel (voir note de bas de page n°7) à l'Université de Lille, il entame un projet de thèse au Laboratoire d'Observation de l'Économie et des Institutions Locales de l'Université Paris XII, dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la

démarche est ici économique et prolonge les premières études menées par Jean-Jacques Granelle[56]. A la différence de la légitimation, par leur histoire, des acteurs du logement social contemporains, voulant asseoir une culture commune de la solidarité, la nouvelle étude entreprise s'inscrit pleinement dans la logique des institutions européennes en devenir, pour en cerner la dynamique et établir la stratégie à venir. Si le prisme se veut au départ économique, l'analyse deviendra progressivement essentiellement juridique.

Ce volume constitue le premier tome monographique d'un projet de recherche doctorale à visée comparative, qui bénéficie d'un fort concours institutionnel. En plus de l'Union Hlm, se joignent le Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social et la Commission des Communautés européennes. Le constat de départ pose que, malgré « des fondements économiques homogènes » aux différentes politiques du logement des États membres, celles-ci « restent difficilement agrégeables à un échelon supranational », car « ancrées dans l'histoire des nations » (pp20-21). Cette forte disparité est présentée en deux grands groupes avec pour critère principal la répartition des statuts d'occupation : d'une part les pays du nord de l'Europe bien dotés en logements sociaux et rétifs à une expansion du rôle des instances européennes pour cette compétence ; de l'autre ceux du Sud ayant comparativement plus favorisé l'accession à la propriété, et étant de ce fait intéressés à pouvoir bénéficier de fonds structurels dans le domaine. Il existerait cependant une « unité dans le modèle de convergence », autour de trois éléments : d'abord une tendance au « désengagement des pouvoirs publics » au profit du marché ; deuxièmement, ce mouvement passerait par l'expansion de l'accession à la propriété ; et enfin troisièmement, les instruments de régulation privilégieraient les « aides à la consommation de services de logement », et non les aides à l'investissement. La problématique de la thèse s'intéresse alors aux conséquences de cette convergence centrée sur « un mode de régulation concurrentiel », qui pourrait être source de « tensions sur le marché », avec un « risque de ségrégation sociale » (pp44-46). Il faut cependant nuancer cette appréhension du risque, dans la mesure où dans un pays comme l'Espagne, la faiblesse du logement social induit des pratiques de cohabitations complexes qui peuvent s'apparenter dans les quartiers à des formes partielles de mixité, comme le montre Jesús Léal (Léal, 2010).

recherche au sein de l'Union Hlm, sous la direction de Jean-Jacques Granelle, recherche qu'il poursuivra jusqu'en 2001, au moment où il devient représentant de l'Union Hlm auprès de l'Union européenne.

[56] Économiste, Professeur des Universités à Paris XII, ses travaux portent notamment sur la question foncière et l'immobilier ; il participera à l'Association des études foncières, et créera un troisième cycle sur l'économie de la construction, intervenant aussi à l'Institut d'études économiques et juridiques appliquées à la construction et à l'habitation, du Conservatoire national des arts et métiers. Voir son premier rapport de recherche sur le sujet (: Jean-Jacques Granelle, *La Construction et les politiques du logement : essai de comparaisons européennes*, UFR de sciences économiques et sociales Université de Lille, 1986).

Le second volume paru en 1992 (Ghékière, 1992), tempère à seulement un an d'intervalle l'attrait qui s'était manifesté pour l'intégration européenne, voyant désormais dans le principe de « subsidiarité de l'action communautaire » la garantie du maintien des politiques nationales, jugées satisfaisantes par leur liberté même. Une fois les premiers effets contraignants de l'Europe réglementaire analysés, Roger Quilliot reconnait en effet dans sa préface sans ambages : « Avec le recul, nous sommes aujourd'hui moins persuadés de la nécessité de rendre communautaire la politique du logement social » (p17). Car le droit européen qui se déploie de façon « extensive » influence déjà le secteur. Comme le montre Laurent Ghékière, deux facteurs installent une tendance à « la réduction des marges de manœuvres des États membres en termes d'intervention sur les marchés du logement ». D'une part, les « contraintes budgétaires et monétaires » qui pèsent sur le fonctionnement de l'économie. D'autre part, ce qu'il appelle « l'exogénéisation des variables » qui déterminent l'équilibre du marché unique. Alors que dans le même temps, la décentralisation s'opère, au niveau local, la politique nationale du logement se voit tiraillée entre les deux échelles qui l'encadrent, celle du marché global et celle des collectivités sur le terrain, interpellées par l'impératif social des quartiers populaires.

Théories britanniques

Des recherches académiques plus théoriques et moins directement liées aux acteurs institutionnels se mettent en place à la même époque, notamment en Grande Bretagne autour de Michaël Harloe, chercheur en sciences sociales de l'Université de l'Essex, puis à Salford, qui publie quelques temps avant Roger-Henri Guerrand – lequel semble l'ignorer – un ouvrage collectif remarqué sur l'habitat et le changement social en Europe et aux Etats-Unis (Ball, Harloe et Martens, 1990 ; Pickvance, 1990, p. 121). Deux mouvements opposés sont mis en avant : d'un côté une période actuelle de recul unanime de la production et d'extension de la propriété, de banalisation du secteur dans le marché, et de l'autre, la permanence des traditions politiques très distinctes des pays qui font du logement social un objet protéiforme, avec un poids variable dans les dynamiques immobilières. La question du logement ne se résumerait donc pas à l'alternative entre politique libérale et politique interventionniste, mais serait plus complexe.

Un autre ouvrage, le plus souvent cité et signé par Michaël Harloe lui-seul, paraît plus tard en 1995 (Harloe, 1995)[57], mais n'a jamais été traduit en français. Construit sur un plan chronologique, il est centré sur la relation entre logement et *État Providence*, dans la suite des recherches d'Esping-Andersen (Esping-Andersen, 1990) qui ne tiennent pas directement

[57] Pour son étude du cas français, l'auteur remercie Christian Topalov dans sa préface.

compte du logement. Il s'agit d'expliquer, avec la comparaison internationale, « an ambiguous and shifting status on the margins of the welfare state, the least decommodified and the most market-determined of the conventionally accepted constituent elements of such states »[58]. Le logement social y tient une place essentielle, trois modèles sont alors identifiés : « residual » dans les pays où l'accès au logement social est réservé aux ménages les plus pauvres et compte peu d'unités ; un « mass model », dans les pays au parc plus développé et plus ouvert ; et un modèle de « worker's cooperatives », prenant la forme d'organisations à but non lucratif, portées par des groupes spécifiques.

Fortement influencé par le cas britannique, l'auteur s'interroge sur la pause globale dans le soutien des États à ces types de logements, malgré l'augmentation des inégalités et de la ségrégation. L'explication qu'il propose vise à réfuter les deux hypothèses souvent admises selon lesquelles, soit le logement social viendrait de motivations morales des États pour assurer la dignité de leurs citoyens, soit il viendrait comme un instrument d'équilibrage des externalités du marché, dans une vue économique. Michaël Harloe quant à lui, propose plutôt de voir dans le logement social une nécessité pour les sociétés, lorsque celles-ci traversent un moment particulier de difficulté majeure sur la question du logement, durant lequel le logement social apparaîtrait comme une solution nécessaire mais seulement temporaire. Dans son compte-rendu de l'ouvrage (Haüßermann, 1997) pour l'*International Journal of Urban and Regional Research*, le sociologue allemand Hartmut Haüßermann, de l'Humboldt-Universität à Berlin, replace cette recherche dans son contexte intellectuel, qui n'est pas en inadéquation avec la vision française précédemment décrite, bien que dans le registre différent du débat proprement intellectuel, au soubassement idéologique.

> In a certain sense the book reflects the changing perspectives on housing problems of a generation of social researchers who started with a radical approach in the late 1960s, strongly in favour of more equal and collective forms of housing provision, and who are now, at the end of organized capitalism and confronted with the decline of socialist movements, arriving at very realistic and illusionless analyses of the changing fortunes of what was conceived as 'progressive'. Reading the book you feel the spirit of early radicalism and the pessimistic conclusions of today.
>
> *Dans un certain sens, le livre reflète l'évolution des perspectives sur les problèmes de logement d'une génération de chercheurs en sciences sociales qui, à la fin des années 1960, a défendu une approche radicale en faveur de types d'offre de logement très égalitaires et collectivistes, et qui aujourd'hui, face à l'émergence d'un capitalisme sauvage et au déclin des idées socialistes, évolue vers des analyses très réalistes et sans illusions sur le maintien des idées progressistes. En lisant le livre, on ressent l'esprit du radicalisme précoce et les conclusions pessimistes actuelles.*
>
> *Hartmut Haüßermann*

[58] Citation p2 : « un statut ambigu et mouvant en marge de l'*État Providence*, le moins démarchandisé et le plus déterminé par le marché des éléments constitutifs conventionnellement acceptés par ces États ».

Par contraste, Hartmut Haüßermann note aussi que l'approche de Harloe ignore celle de Jim Kemeny, un autre chercheur britannique. En effet, paraît la même année un ouvrage (Kemeny, 1995) à forte portée critique sur les travaux comparatistes anglosaxons. Jim Kemeny reproche leur parti pris théorique qui consiste à poser le logement social forcément comme un segment non compétitif dans le marché, et dans un contexte où l'extension de la propriété serait la logique prévalente. Il propose au contraire de distinguer deux types de marchés. Dans les pays anglosaxons, les « dualist rental systems », *systèmes duals de location*, qui se caractérisent par des situations où le logement social ne peut pas être compétitif, car en trop forte opposition au secteur libre. Ce système ne permet pas d'équilibrer les prix, mais au contraire exacerbe les tensions. A l'inverse, dans les pays germaniques, *au système unitaire*, le « unitary markets », où le logement social est beaucoup plus intégré au marché, un avantage compétitif peut apparaître dans la « maturation », qui légitimerait pleinement le logement social. En effet, sa caractéristique de but non lucratif, sur le long terme, serait un vecteur de stabilité. Si la proposition théorique ne manque pas d'intérêt, le fondement de la critique qui motive le livre peut cependant lui être retourné, puisque les preuves empiriques apportées à l'hypothèse restent dans l'ouvrage très limitées (Bidge, 1996).

Il n'en reste pas moins que ces deux auteurs, Harloe et Kemeny, apportent un cadre de réflexion clair, témoignant des riches débats théoriques de l'époque, qui se sont prolongés par la suite. En effet, à la fin 2007 encore, le colloque international de l'European Network on Housing Research qui se tient à Paris (Dauphin, 2007) avec le soutien du Réseau Socio-économie de l'habitat, organise une partie de ces débats à travers cette grille d'analyse qui oppose, selon Peter Malpass de l'Université West England à Bristol, la *Convergence School* représentée par Harloe, et la *Divergence School* représentée par Kemeny. Deux économistes français apportent en contrepoint une réflexion sur les missions du logement social, à partir du cas Français qui, de par sa position intermédiaire, ne peut être associé clairement ni à l'un ou l'autre modèle. En effet, le parc Hlm est volumineux et en théorie très ouvert, mais il est aussi fortement spécialisé sur le plan urbain et social, dans un marché locatif segmenté. Pour Christian Tutin et Benoît Filippi[59] : « le rôle du parc social doit s'apprécier à partir de sa position dans le système d'habitat et donc d'une analyse des marchés locaux du logement », comme le

[59] Ces deux auteurs ont contribué aux travaux du Réseau Socio-économie de l'habitat, Benoît Filippi est notamment l'un des contributeurs de l'ouvrage de Bernard Coloos sur les marchés locaux (*Op. Cit.*), de même que Christian Tutin sera l'un des coordinateurs d'un ouvrage de référence sur le logement social en Europe (voir *infra*).

rapporte le compte-rendu du colloque. Leur position tend donc à recentrer la problématique sur la question théorique du logement lui-même, sans l'englober dans celle du modèle social ou du paradigme standard.

Typologie française

Au même moment, Laurent Ghékière (Ghékière, 2007) publie un nouvel ouvrage, cette fois complètement intégré à la logique des études d'usage institutionnel, qui interroge l'articulation entre l'intérêt général défini dans chaque pays, avec l'intérêt communautaire de l'Union européenne dans son ensemble. Les travaux sont à nouveau portés par l'Union Hlm et relèvent plus de l'intérêt stratégique d'une maîtrise du cadre juridique que d'un enjeu de connaissance pour comprendre une éventuelle spécificité européenne qui se construirait. Comme l'explique le délégué général de l'Union Hlm Pierre Quercy[60] dans sa préface, dont la tonalité passe une étape supplémentaire dans la réserve face à l'Union Européenne : la relation se place désormais sous le régime « d'un rapport de force et non pas d'une convergence naturelle », au point que « le cadre communautaire aujourd'hui applicable au logement social n'est autre que la somme des dérogations sectorielles difficilement acquises » (Ghékière, 2007 ; p. 13).». L'ouvrage est édité avec le comité européen du logement social qui, depuis sa création, s'est fortement développé comme un lobby au sein des instances, mais aussi par une banque, Dexia[61], très active à l'époque dans le financement des collectivités locales.

Il comporte cependant une proposition typologique qui sera largement reprise et discutée dans les travaux de recherche ultérieurs en France, explicitée ensuite dans un article (Ghékière, 2008). Centrée sur le modèle social et non sur la logique proprement économique qui présidait aux premiers travaux de l'auteur, « la typologie d'Esping Andersen est […] revisitée pour décrire les évolutions récentes », comme le note Hélène Steinmetz (Steinmetz, 2015, p. 9). Les références à Harloe ou Kemeny ne sont pas évoquées, parce qu'il s'agit de partir des « missions spécifiques confiées au logement social par les États » (Ghékière, 2008, p. 23) et non d'un questionnement théorique, en retenant trois critères : « la demande non satisfaite par le marché » et les modalités d'accès au logement social ; « son impact sur le marché » en termes de régulation ; le risque d'« abus manifeste dans la qualification de service économique d'intérêt général ». Il s'en dégage trois groupes de pays, comme le résume Hélène Steinmetz (Steinmetz, 2015, p.9) :

[60] Voir son portrait monographique dans le chapitre 6, section 2

[61] Financeur des collectivités locales, cette banque sera fortement touchée par la crise des Subprimes qui causera sa perte. Elle est placée depuis en liquidation.

- Premier groupe avec une « conception résiduelle », dans laquelle le faible nombre de logements sociaux sert à « rendre acceptable [le] fonctionnement [du marché] en sélectionnant les risques ».
  Royaume-Uni, pays de l'Est de l'Europe, hormis la Pologne et la République Tchèque
- Deuxième groupe avec une « conception généraliste », centrée sur le revenu des ménages et concernant tous ceux qui éprouvent des difficultés à se loger convenablement sur le marché.
  France, pays frontaliers de l'Est de la France.
- L'*Espagne* et le *Portugal* font exception en étant classés dans les deux groupes, du fait de la différenciation de leurs politiques locatives et d'accession.
- Enfin, le dernier groupe avec une « conception universelle », ne cible pas la demande avec pour but de « peser sur les conditions de marché ».
  Danemark et Suède, ainsi que les Pays-Bas constituant un cas encore plus spécifique, voire la Grèce pour son volet d'accession à la propriété.

Ce paysage permet de cerner, d'après quels grands critères structurants, les débats et batailles qui peuvent être menées, ou volontairement esquivées[62], entre les États et l'Union européenne à l'endroit du logement social, sachant que toute évolution venue d'un pays peut avoir un retentissement sur les autres. L'ouvrage de Laurent Ghékière (Ghékière, 2007) constitue en ce sens un traité sur la défense du logement social, mais aussi sa promotion dans l'Union, puisque figure dans les annexes notamment un projet de « Charte du logement » porté par l'intergroupe Urban-Logement du Parlement européen. Le premier chapitre s'attache à présenter « l'art et les limites de la dérogation ». Il montre combien le principe même du logement social est entendu par les instances comme une forme d'anomalie, d'autant plus difficilement cernable que son concept suit de multiples variations, assimilées cependant à un « service d'intérêt économique général », devenu le cadre de référence juridique commun. Il montre également comment s'organise la gouvernance du logement social, qui met en présence les autorités publiques compétentes des États, définissant les modalités d'exécution des missions qui leur sont dévolues *via* des entreprises spécialisées, en direction des ménages bénéficiaires.

Plusieurs sujets de fond sont ensuite soulevés. Ils influencent la façon de penser le logement social comme un sujet européen. D'abord, la « viabilité » économique ne peut être ignorée, de même que la « valorisation patrimoniale » des parcs, pouvant inclure dans leur gestion la vente

[62] Par exemple lors de la fin organisée du Crédit Immobilier de France, (Querrien et Rosso, 2013)

à terme. Les entreprises du logement social, comme toute entreprise, doivent tenir compte des impératifs de développement durable, et de sa modalité applicative qu'est la responsabilité sociale des entreprises. L'enjeu urbain est quant à lui décrit comme une extension du développement durable, et non comme un enjeu en soi, qui aurait pu donner son caractère distinctif et primordial au logement social dans les politiques du logement. Enfin, les « véhicules » pour accompagner la promotion du logement social sont présentés, dont le principal est défensif, à savoir le « contentieux », qui rappelle l'« insécurité juridique » du secteur.

Les éléments méticuleusement examinés dans le livre de Laurent Ghékière présentent toutefois une limite. En-deçà de la typologie permettant de définir des critères pour classer les pays en trois groupes – qui feront référence – ces analyses n'ont pas vocation à avancer des hypothèses théoriques. Elles ne permettent pas en effet d'interpréter la situation actuelle par rapport à des pistes interprétatives plus globales, comme le proposaient à leurs manières les chercheurs britanniques Harloe et Kemeny. C'est pourquoi, il est nécessaire de se pencher plus avant sur les travaux du séminaire de recherche international qui se déroulait concomitamment à la sortie du livre de Laurent Ghékière, dont une des conclusions avait pris la forme du colloque de 2007 cité plus-haut.

Introuvable modèle

Au milieu des années 2000, une vingtaine de chercheurs internationaux sont réunis dans un atelier du Réseau Socio-économie de l'habitat, un des derniers les plus productifs en matière de politique de logement, sous la forme institutionnalisée de Groupement d'intérêt scientifique[63], et qui donnera lieu, en différé, à la publication d'un ouvrage de référence. L'atelier, intitulé « Logement social dans les pays de l'Europe du Nord-Ouest », se déroule en langue anglaise et outre ses soutiens universitaires, reçoit l'aide de plusieurs acteurs institutionnels. Comme pour toutes les initiatives précédentes, le Plan Urbanisme Construction Architecture est partie prenante de la démarche, mais aussi la Caisse des Dépôts présente à plusieurs reprises. Or, cette fois ci s'ajoute la Fondation Abbé Pierre pour le logement des personnes défavorisées et étonnamment, sans le concours de l'Union sociale pour l'habitat qui n'intervient qu'indirectement, sous la forme de conseils à la relecture du chapitre consacré au cas français, et au détour d'un chapitre additionnel à la réédition française, dont le statut mérite d'être interrogé.

[63] Comme en témoignent les rapports d'activités de l'époque, présentés sur le site internet de l'actuel Réseau de recherche Habitat Logement.

En effet, les résultats de cet atelier sont dans un premier temps publiés dans un premier livre par la London School of Economics, sous le titre de *Social Housing in Europe*, dirigé par Christine Whitehead et Kathleen Scanlon (Whitehead et Scanlon, 2007). Contrairement aux débats durant le colloque de 2007, qui revenait sur Harloe et Kemeny, le premier n'est jamais mentionné dans le livre, tandis que le second est largement pris en référence, mais dans un cadre restreint sans être directement discuté. Il est fait seulement référence à ses études sur la Suède, qui renvoient surtout à l'évolution historique de la politique du logement social dans ce pays. Car l'intention de ces travaux, qui interviennent une décennie après les deux ouvrages des auteurs britanniques, s'inscrit pleinement dans la nouvelle période que présentait leur commentateur allemand de l'époque. Les problématiques du milieu des années 2000 ne mettent plus l'accent sur les débats idéologiques engagés, ni sur les postures théoriques radicales afin de positionner un débat entre des thèses franchement opposées.

Au contraire, le débat intellectuel cherche la clarté, à travers une lecture fine de la convergence apparente des politiques publiques, qui se manifeste malgré les histoires distinctes des pays, et surtout face à un objet institutionnel devenu incontournable, l'Union Européenne. C'est la raison pour laquelle les coordinatrices britanniques précisent l'intention collective de l'ouvrage : « Our goal is not to provide detailed descriptions of the sector in every country, but to understand its key attributes and to clarify major trends » (Whitehead et Scanlon, 2007, p. 5)[64]. L'ambition théorique pourrait apparaître moindre, elle s'avère surtout rigoureuse dans son approche comparative, qui cherche moins à cerner le sujet par des modèles interprétatifs qu'à rendre compte d'une complexion, en discernant des lignes de fond. Une inflexion importante de la recherche doit donc être soulignée ici, qui consiste à entreprendre la question contemporaine du logement non plus comme un objet politique, mais comme un sujet des politiques publiques.

Overall the tensions and pressures across Europe are surprisingly similar, whatever the original role of the social sector in each country. The emphasis is very much on partnership and mixed communities with	*Dans l'ensemble, les tensions et les pressions à travers l'Europe sont étonnamment similaires, quel que soit le rôle originel du secteur social dans chaque pays. L'accent est mis sur le partenariat et le mélange des communautés avec des*

[64] Traduction : « Notre objectif n'est pas de fournir des descriptions détaillées du secteur dans chaque pays, mais de comprendre ses principales caractéristiques et de clarifier les grandes tendances ».

particular concerns about segregation and the position of vulnerable households. While there is, if anything, a growing commitment to social housing in the political rhetoric, few countries have identified new funding streams to ensure that the investment necessary to meet the need for affordable housing will actually occur. p7	*préoccupations particulières concernant la ségrégation et la position des ménages vulnérables. Bien qu'il y ait, au moins, un engagement croissant envers le logement social dans la rhétorique politique, peu de pays ont identifié de nouveaux flux de financement pour garantir que les investissements nécessaires pour répondre au besoin de logements abordables seront efficaces.*

Trois ans plus tard en 2010, paraît une édition française (Lévy-Vroelant, 2010) des travaux du séminaire aux Presses Universitaires de Rennes, plus développée que l'édition anglaise et qui comporte une introduction des nouveaux coordinateurs de la publication, Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin. Deux formes de regroupements sont indiquées. Le premier prend pour critère le taux de logements sociaux : quasi inexistant, résiduel, et supérieur à 12%. Il permet de classer l'ensemble des pays. 11 pays n'ont quasiment pas de logements sociaux, dont 7 nouveaux entrants dans l'Union européenne ; 7 pays dont l'Allemagne et l'Italie ont un taux résiduel. Enfin, le troisième groupe avec le taux le plus pourvu concentre l'attention, notant que tous les pays concernés ont une forte tradition social-démocrate à l'exception de la France, qui a mené cependant une politique équivalente. La seconde forme de regroupement permet d'introduire des nuances au sein de ce groupe, en reprenant explicitement la typologie de Laurent Ghékière, pouvant alors se résumer à la question des plafonds de revenus, par souci de simplification de la présentation.

La description liminaire de ce paysage permet alors aux auteurs de chercher une voie de montée en généralité, sachant que les multiples divergences entre pays expliquent qu'il n'y ait pas de « norme européenne en matière de logement, ni de modèle européen unifié du logement social » (p14), résultat de recherche significatif qui n'avait pas été énoncé jusque-là. Par conséquent, l'important est de « s'interroger sur l'existence d'un processus de normalisation en cours avec l'application au logement des critères de concurrence et de marché unique » (p10). Le propos ne porte plus donc, comme par le passé, sur le marché en tant que cadre interprétatif de nature économique et sa structuration, mais comme cadre normatif qui influence le logement social, sachant que « la politique sociale du logement se confond de moins en moins avec le

soutien au logement social ». Enfin, à l'examen du cas particulier de la France, il apparaît que « le « modèle » français de logement social n'a […] rien d'exceptionnel » (p13), comparativement aux autres pays proches.

C'est pourquoi la conclusion du livre ne porte pas sur une spécificité française, ni sur le modèle européen, mais sur une ambition conceptuellement moins nette et cependant plus mesurée de « repenser le logement social en Europe », proposée par Laurent Ghékière. Ce dernier chapitre fait donc le choix, non pas d'émettre des hypothèses au stricte plan académique, tombées en quelques sorte dans l'impasse théorique. Il propose au contraire d'introduire un élément de prospective par un analyste impliqué, à la position double d'étude et d'influence, l'une servant l'autre et réciproquement, dans une forme d'hybridation de la production des connaissances. Dans ce texte, le processus de décentralisation est souligné de même que le principe de contractualisation entre les différents échelons d'autorités. La concentration des entreprises de logement social est relevée et leur logique de gestions d'actifs cherchant la « fluidité du patrimoine » (p234) rappelée, jusqu'aux premières expériences transfrontalières de participations croisées. Le mouvement général de marchandisation baignant l'ensemble implique de prendre acte de « l'éclatement de la bulle protectrice de l'État » (p235) qui entourait jusqu'alors le secteur du logement social. L'ouvrage universitaire se clôt en quelques sortes dans son terrain même, là où les interrogations empiriques des chercheurs recoupent celles des acteurs, voulant alors étudier les rôles de ces derniers et leurs choix. La frontière épistémologique entre les connaissances et la matière même du monde social, traduite en discours, se serait-elle brouillée tout à coup, basculant du côté de l'action ? Aucunement, comme le montre par contraste un dernier ouvrage sur l'Europe.

Attention de l'administration

En 2011, comme par insistance, un autre volume important paraît à la Documentation française, dont le titre sonne en écho à celui du livre de Jean-Paul Flamand : *Loger l'Europe*. La plupart des chercheurs impliqués dans l'ouvrage précédent s'y retrouvent, au côté de nombreux spécialistes français de la politique nationale du logement. Les travaux, qui relèvent plus de la synthèse et de la diffusion des connaissances que de la production de nouvelles enquêtes et analyses, sont lancés officiellement à l'initiative du préfet Alain Régnier, nommé délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal-logées. Paradoxalement, ce projet européen s'inscrit en fait plus dans la suite d'évolutions très hexagonales. En effet, après l'action médiatique des Enfants de Don Quichotte sur le canal Saint-Martin à Paris, les réflexions sur l'instauration d'un Droit au logement opposable donnent lieu à une forte mobilisation du mouvement associatif qui aura d'autres répercussions

politiques. Jusqu'alors, les analyses anglaises ou françaises s'appuyaient beaucoup sur la relation entre l'économique et le politique pour comprendre la fonction du logement social dans les marchés nationaux. Avec les Enfants de Don Quichotte, une autre analyse apparaît qui implique les mouvements associatifs et la question du mal-logement. Ce mouvement aboutit à traiter la question du logement social par un déficit d'offre. Mais parallèlement se pose en filigrane la question sociale du logement aidé, absente jusque-là. Le focus se déplace.

Figure 15 : Logo du chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées

Concrètement, le « Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement des personnes sans-abri et mal logées » est reçu par le Premier Ministre, la Ministre du logement et le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté[65], suite à la remise du rapport de la mission parlementaire d'Etienne Pinte (Pinte, 2008), qui préconise à son tour un changement d'approche. Cette proposition se concrétise précisément par l'annonce de la nomination d'un Préfet en charge de coordonner l'action de l'État dans le cadre du « chantier national prioritaire pour les personnes sans-abri ou mal logées 2008-2012 », qui fait suite au plan d'action renforcée. Sur le fond, Etienne Pinte reprend à son compte le constat fait par les associations.

> La récente conférence de consensus organisée par la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale (FNARS), avec le plein appui du gouvernement, a montré qu'il ne suffisait pas d'augmenter les places d'hébergement ou les financements pour résoudre ces problèmes. p109

Le fonctionnement ainsi institué est pérennisé en 2010 par la création de la « Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal

[65] Voir le Communiqué des services du Premier ministre, en date du 17 septembre 2008, sur la politique du logement des personnes sans-abri ou mal logées

logées »[66]. Parmi ses agents, Noémie Houard[67] est en charge de coordonner « une démarche partenariale avec des chercheurs en sciences sociales », qui est décidée par Alain Régnier dans le cadre de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec pour but de « promouvoir de nouvelles approches sur la question de l'exclusion liée au logement et de renouveler le regard sur le système de logement social en France » (Houard, 2011, p9). A l'occasion de la parution du livre qui conclut les travaux, un important colloque est organisé dans l'amphithéâtre de Sciences Po, par le Centre d'analyse stratégique[68].

Le propos liminaire de son directeur[69] souligne les contentieux qu'ont connu les Pays-Bas et la Suède et implicitement l'incertitude qui en découle pour l'avenir du système français de logement social ; la description des autres pays européens sert surtout à illustrer des exemples de stratégies nationales, sans pour autant s'ouvrir vers des partenariats pour la conception d'un projet commun. Puis, il s'interroge sur le ciblage des publics, sous l'influence du Droit au logement opposable et de la logique du « Logement d'abord », engagée par le Ministre Benoît Apparu, qui participe également au colloque, sans avoir été annoncé au programme. Son propos ne porte pas tant sur l'Europe que sur la logique de flux qu'il entend promouvoir, pour le secteur du logement social, suivant en cela la ligne de fond de la marchandisation à travers la circulation des actifs, tout en insistant sur l'impératif de répondre en priorité aux besoins des zones tendues.

Par conséquent, à la différence des travaux émanant du Réseau Socio-économie de l'habitat portés par le Plan Urbanisme Construction Architecture, la démarche est ici directement incluse dans l'action de l'administration. Elle est associée à une commande politique explicite, qui consiste à rapprocher la question du logement social à celle de l'exclusion d'une part, et à l'inscrire dans l'évolution qui caractérise l'Union européenne de l'époque, malgré le constat d'une absence de modèle européen. L'attention qui se concentre sur « les bases d'un regard pluridimensionnel sur l'action publique » (Houard, 2011, p10), procède en trois temps dans la construction de l'ouvrage. Le premier montre la diversité du logement social selon les « régimes de protection sociale », qui se rejoignent dans le « recentrage […] sur des populations fragiles »

[66] Décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, JORF n°0165 du 20 juillet 2010

[67] Ingénieure des ponts, des eaux et des forêts, elle intègre d'abord en 2003 le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, tout en entamant une thèse en sciences politiques sur la question du droit au logement, sous la direction de Catherine Grémion, qu'elle soutient en 2008, alors qu'elle rejoint les services du Premier Ministre au Chantier national prioritaire pour l'hébergement. Elle continue sa mission à la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, avant d'intégrer le Centre d'analyse stratégique, où elle coordonne une importante publication sur le logement social en Europe.

[68] Cet organe créé en 2006 est issu du Commissariat général au Plan

[69] Discours de Vincent Chriqui, Directeur général du Centre d'analyse stratégique, au Colloque « Loger l'Europe, Jeudi 20 janvier 2011, en ligne

(Houard, 2011, p13). Le chapitre sur la France, rédigé par Jean-Claude Driant, s'intéresse au « système Hlm » (Houard, 2011, p128).

Le propos commence par la territorialisation de la politique du logement social, puis la croissance du parc est rappelée, en précisant que si elle s'est réduite après les années 1970, le fait essentiel est qu'elle n'a jamais cessé. La spécialisation du parc est aussi rappelée, tant « sur les critères sociodémographiques que sur ceux du revenu et de la situation de l'emploi » (Houard, 2011, p135), allant dans le sens de la précarisation des habitants. Enfin, un troisième élément porte sur une « réglementation contestée » (Houard, 2011, p137). Les débats se cristallisent à la fois sur les plafonds de ressources et la réglementation des loyers, sur les procédures d'attribution et le droit au maintien dans les lieux. Mais ces éléments sont moins déterminants pour l'auteur que les enjeux de fond que sont la paupérisation et ce qu'il appelle l'image des Hlm, sans la définir précisément. Celle-ci peut renvoyer tant aux quartiers sensibles, révélateurs des inégalités socio-territoriales, puisque la référence aux émeutes des banlieues est citée. Celle-ci peut renvoyer aussi aux débats politiques sur la réglementation, qui interroge l'efficacité du modèle social français, au cœur de la problématique de l'ouvrage.

La seconde partie quant à elle, composée de monographies, n'apporte pas d'élément spécialement nouveau par rapport aux publications antérieures, tandis que la troisième interroge : « Où en est le modèle français ? », à travers différents éclairages, centrés largement sur les défavorisés et les sans-abri, l'accès au logement social et la mise en œuvre du Droit au logement opposable, les controverses sur la mixité, les minorités ethniques et les discriminations. Noémie Houard entreprend alors, dans un ultime chapitre, la synthèse de ces points de vue, qui interroge l'avenir du modèle généraliste à la française, vers sa résidualisation possible. Pour cela, elle analyse finement l'évolution des relations sur la période récente, entre les représentants du logement social et les gouvernements, qui forment ensemble durant une décennie cette « communauté des politiques publiques » (Houard, 2011, p368)[70] sur le modèle généraliste promu par l'Union Hlm. Elle perdure entre le départ du gouvernement de Pierre-André Périssol, qui avait bousculé les dogmes en insistant sur l'accès au logement de plus de ménages précaires, en 1997, et 2007 où la donne change radicalement sous la pression du mouvement associatif.

Pour illustrer le changement de posture politique au niveau national, le discours du Président Nicolas Sarkozy à Vandoeuvre-les-Nancy le 11 décembre 2007 est étudié, citant notamment ce passage significatif : « parce qu'entre celui qui n'a pas de domicile fixe et celui qui peut devenir

[70] L'expression fait référence aux travaux de Rhodes et Marsh, (Rhodes et Marsh, 1992)

propriétaire, c'est une chaine ». Cette remontée dans le vocabulaire politique d'un concept théorique de la recherche est d'autant plus significative que son usage est biaisé. En effet, il renvoie à une hiérarchisation des statuts du logement par les statuts d'occupations, plaçant symboliquement le logement social tout en bas et la propriété tout en haut, tandis que la recherche montre au contraire que ces deux logiques ne se recoupent pas dans le fonctionnement réel du système, comme le montrent les travaux de Jean-Pierre Lévy[71]. Cette volonté politique de réorganisation du rôle du logement social en direction des plus modestes, mise en œuvre par de nombreuses mesures techniques (publics prioritaires, surloyer, plafonds de ressources, réexamen de la situation des locataires), trouve cependant sa limite applicative en raison des résistances qui s'opèrent au niveau local. Elles traduisent sur le terrain la persistance de la vision généraliste largement partagée par les acteurs locaux, comme l'explique Noémie Houard.

> Alors que sur la scène nationale, le gouvernement donne le signe de sa détermination à développer le logement et à recentrer le logement social sur les ménages prioritaires, au niveau local les acteurs étatiques se situent parfois dans une position d'« hébétude schizophrénique », placés en situation acrobatique entre plusieurs exigences contradictoires, tandis que les notables locaux et les grands bailleurs sociaux disposent de moyens concrets pour résister à toute forme de remise en cause du modèle généraliste.
>
> Houard, 2011, p380

Mais cette interprétation sur la portée des évolutions de la politique nationale du logement vers la résidualisation du système Hlm est pondérée dans la conclusion du chapitre, qui la mesure aux effets structurels de la précarisation sur la population générale et de la rigueur budgétaire sur l'action publique. Le « changement de paradigme » au niveau national influencerait plus à la marge, sous la forme de recompositions du secteur du logement social plutôt que de véritable transformation du rôle, ce que la décennie 2010 a confirmé dans les faits. En définitive, cette nouvelle mais furtive incursion du « Plan » sur la question du logement, sous l'angle de la question européenne, loin de renouer avec ses actions historiques tournées vers l'innovation, tend plutôt à confirmer une tendance de fond dans une approche par l'action publique, au plus près des préoccupations de l'administration centrale. Elle offre aussi un exemple signifiant, avec le discours de Nicolas Sarkozy, de la réinterprétation qui peut s'opérer par le discours politique des concepts théoriques. Cette relation entre production académique prenant place dans le débat intellectuel et reprise politique est déterminante dans la construction

[71] Voir Chapitre 2, section « Système de l'habitat »

du sens politique. Il est utile de l'examiner pour chacune des options théoriques établies au chapitre précédent.

Application des théories

Il découle de la logique de chaque option théorique une conséquence pratique appelant une proposition politique, qui déborde du champ des connaissances pour prendre place dans le débat public. Mais ces propositions une fois analysées s'avèrent particulièrement paradoxales, parce que chacune rapportée à sa thèse sous-jacente se trouve systématiquement contrintuitive. En effet, *l'approche par le mal-logement* s'inscrit dans la continuité des politiques menées, malgré l'urgence à laquelle elle voudrait répondre et qui supposerait une rupture. *L'approche par l'action publique*, contrairement à ses accents pragmatiques, débouche sur des généralités ouvrant sur de nouveaux problèmes, plutôt que sur la résolution de ceux qu'elle a précisément posés sur le logement. Enfin, *l'approche systémique* s'appuie sur les processus pour envisager une transformation radicale de système, plutôt que son optimisation. Ainsi chaque proposition tend à réinterroger les présupposés théoriques qui la fondent, rendant la politique du logement éminemment problématique. Cet état de fait permet d'expliquer le désassemblage entre les cadres théoriques et le débat public, qui est à la source de la perte de sens politique. Pour le comprendre, il est nécessaire de déconstruire et d'illustrer ces trois paradoxes juxtaposés.

Mal-logement

Cette première approche prône une solution par la construction de logement sociaux. Une bonne illustration en est donnée durant la campagne présidentielle de 2022. Confirmant l'attention de la part des pouvoirs publics pour les associations en matière de logement, et singulièrement à l'endroit de la Fondation Abbé Pierre, le seul entretien du Président sortant portant sur ce thème a été accordé à Christophe Robert, son délégué général. Il ouvre la discussion ainsi : « La première question que je voudrais vous poser porte sur la construction de logements sociaux : au final, le choc de l'offre n'a pas eu lieu » [72]. Cette proposition est complétée ces dernières années par un soutien à la politique dite du « logement d'abord » dès 2009, inspirée du modèle britannique d'*Housing First*, et qui apporte un « changement structurel de la politique de prise en charge des personnes sans domicile » (Laval et Estecahandy, 2019, §11), s'intéressant donc à ceux les plus en marge de l'accès au logement. Sur les dernières années, ces propositions sont mises en œuvre pour la seconde (le logement d'abord), discutées dans leur succès pour la première (le choc de l'offre), entre efficacité de la

[72] Voir la vidéo en ligne, publiée le 2 février 2022

recomposition du tissu des organismes Hlm, pour faire circuler la trésorerie afin de dynamiser la production, et évaluation de leur capacité d'investissement, mettant dans la balance de nouveaux prélèvements et outils financiers. Ce point renvoie à divers dispositifs sur lesquels il est inutile de revenir ici en détails, puisque leurs motivations politiques revendiquées restent inchangées : favoriser la production de logements sociaux. Le parti pris pour le logement social, certes complété de l'habitat dit « spécifique »[73] en direction des publics les plus précaires, constitue en fait une proposition assez neutre puisqu'elle s'inscrit dans la continuité de l'action publique sur le long terme concernant le logement social, et porte sur la population qui de fait n'a pas accès au logement ordinaire. Ainsi paradoxalement, le modèle théorique centré sur l'urgence sociale conduit à une proposition d'ordre traditionnelle, dans l'équilibre général de la politique du logement contemporaine.

Pour le documenter, il est utile de se reporter à un ouvrage ponctuel publié en 2014 par trois auteurs (Robert, Vaucher, Domergue, 2014) de la Fondation Abbé Pierre, en marge du rapport annuel aux éditions Le Cavalier Bleu, dont la ligne éditoriale depuis une vingtaine d'années s'intéresse aux idées reçues en sciences sociales. Le propos commente pour beaucoup les dernières évolutions de l'action publique, au regard d'une liste de sujets récurrents du débat grand public sur la question contemporaine du logement, avec pour but « de décrypter ce qui est en jeu, ce qui se cache derrière ces représentations », lesquelles « empêchent parfois d'apporter la bonne réponse ». Les auteurs adoptent donc clairement la problématique des représentations, avec la volonté de leur opposer une déconstruction, dont ils présentent l'approche au début du premier chapitre sur les « facettes de la crise du logement », dans un texte intitulé « Depuis l'hiver 1954, rien n'a changé… » (chaque intertitre est formulé ainsi comme une prénotion) (Robert, Vaucher, Domergue, 2014, p. 11). Évidemment, la situation est bien différente aujourd'hui, mais l'histoire qui en est proposée insiste sur la permanence du problème du logement par-delà son évolutivité, sans revenir nettement sur les ruptures.

Le propos n'insiste pas sur l'histoire et le rôle de la Fondation Abbé Pierre qui guide, de fait, la trame implicite du livre, et ne développe pas non plus le tournant des années 1980. En ce sens, les auteurs généralisent l'approche par le mal-logement, venue des travaux de recherche des années 1990, pour en accentuer la posture théorique selon laquelle le logement se définirait avant tout comme un problème social de principe, avec les sans-logis. Il se serait diffusé profondément dans une société de la précarité, distinguant alors le « noyau dur » qui pose le

[73] Évalué à environ 15% des logements sociaux, le reste étant les Hlm de type logements familiaux, ce parc n'a pas encore fait l'objet de recherches développées. Il est évoqué à travers l'étude de ses publics, telles que les personnes bénéficiant de dispositifs d'accompagnement, ou les populations d'immigration récente.

sujet comme un impératif moral, de « l'élargissement de la crise à de nouvelles catégories de population » (p20), renvoyant à une interprétation de la période contemporaine depuis les années 1980 en termes d'« aggravation » (Curnier, 1997) continue. Il n'y aurait donc pas entre les deux une distinction de nature, mais plutôt un halo mêlant indissociablement entre eux les multiples problèmes de logement des ménages, dans un vaste problème public trop mal posé. Il en ressortirait néanmoins deux fronts, celui des cas extrêmes et celui des cas moins visibles mais traversant une large frange de la société.

> C'est désormais sur ces deux fronts que les politiques du logement doivent apporter des réponses, et rechercher les articulations justes et efficaces. Et c'est sans doute cette politique nouvelle qui n'a pas encore su être impulsée.
>
> pp20-21

Les auteurs citent la question technique des chaînes de vacances, pour mieux opposer la société de la mobilité des Trente glorieuses à la situation actuelle qui ne fonctionnerait plus, et font figurer en bibliographie plusieurs des ouvrages de référence de la Socio-économie de l'habitat. Mais ils ne se réfèrent pas directement aux approches théoriques de ces textes. En effet, si les travaux sont bien connus des auteurs, le parti pris du livre est de présenter un sujet de société pour en débattre, contre ses termes dévoyés et en appelant à une autre politique, qui peine cependant à se définir d'elle-même, à partir des termes du débat public une fois remis en ordre. Soulignant par exemple de façon documentée, par des rapports et des articles, l'intérêt de l'encadrement des loyers et des assurances garantissant leur paiement dans le parc locatif privé, pointant les limites de la planification par le renoncement au passage obligatoire de l'instruction des permis de construire à l'échelon intercommunal, les développements retrouvent largement les thèses de l'approche par l'action publique.

Il en est de même pour le logement social, dont le soutien à la construction apparaît cardinal, notamment en raison du nombre accru de demandeurs : « Même si un effort de production a été réalisé depuis 2000, il est loin de suffire face à l'ampleur des besoins » (p78). Des développements sont consacrés aussi au rôle des associations et leur rapport à l'État, montrant combien celles-ci sont dépendantes de la commande publique et des subventions. Mais toutes ces analyses convergeant vers une plus forte maîtrise publique du secteur, soulignant davantage l'impératif d'une amélioration des différentes facettes du système existant, que son éventuelle remise en question dans une perspective repensée. La création avec le temps de multiples dispositifs, entendant répondre à chaque nouveau problème particulier, fait de la politique du logement une nébuleuse qui semble nécessaire, au détriment de l'orientation politique générale,

au sens d'une stratégie explicitée en réponse à un objectif défini. Car le mal-logement semble si ancré dans la société que l'objectif radical de son éradication peine à se poser. Peut-on penser précisément dans ce cadre de pensée ce que les auteurs appellent une « politique nouvelle » ? Force est de constater qu'ils ne la voient pas apparaître. La limite prospective de l'approche par le mal-logement, qui trouvait jusque-là dans l'action immédiate sa légitimation est ainsi mise en évidence.

Action publique

Cette deuxième approche est la plus attentive aux contradictions qui peuvent apparaître dans le détail des dispositifs, elle est attachée au pragmatisme et se heurte à son esquive des partis pris aux accents idéologiques, qui limitent sa capacité propositionnelle. En effet, le soin de l'analyse apporté aux effets et les comparaisons au regard d'autres pays, souvent européens, aboutit paradoxalement dans l'attachement aux nuances, à des conclusions particulièrement générales et faiblement opérationnelles, qui englobent le sujet du logement plutôt qu'elles ne le cernent. Au fond, l'approche par l'action publique qui s'intéresse *in fine* à la mise en œuvre des politiques publiques et donc aux résultats de l'intention politique, finit par les perdre de vue, par en méconnaître les ressorts propres. Pour illustrer cette approche, il est possible de s'appuyer sur un ouvrage scientifique à visée grand public (Driant et Madec, 2018). Intitulé *Les crise du logement*, il a été publié par La *Vie des idées* dans une collection originale des Presses Universitaires de France, dont le principe est la coordination d'un ouvrage en duo, par un jeune chercheur et un chercheur d'expérience, en l'occurrence Pierre Madec[74] et Jean-Claude Driant.

L'introduction part de l'idée communément admise de l'existence d'une « crise du logement », que les auteurs relativisent au point de la vider de sa substance, déplaçant les problématiques ailleurs, sans pour autant expliquer pourquoi ce diagnostic perdure dans le débat public, ni pourquoi il n'est pas nécessaire de lui substituer une autre logique d'interpellation. Car les chercheurs ne définissent pas le logement comme un objet de recherche en soi, mais comme « un des points de rencontres fondamentaux de nombre de recherches en économie, en sociologie ou encore en urbanisme et en aménagement du territoire » (p6). Échappant au classement disciplinaire, il apparaît alors comme la résultante de savoirs hétérogènes. La crise quantitative des années 1950 est résorbée, de même que la crise qualitative des années 1970 est résolue aussi, et le constat de la situation présente interroge : seuls 6% de la population est mal-logée, et le nombre de logements par habitants, 546 pour 1000, est le plus élevé d'Europe. Les

[74] Économiste au département « Analyse et prévision » de l'Observatoire français de la conjoncture économique, rattaché à Sciences Po.

auteurs vont jusqu'à mettre en doute le titre du livre : « Dès lors, reste-t-il justifié de parler de crise du logement en France ? La question mérite d'être posée » (p6).

Pour autant, le livre veut « mettre en lumière les multiples difficultés qui caractérisent le marché du logement en France » (p8). Le découpage thématique procède essentiellement par groupes, entendant montrer que tout le spectre de la population serait touché, d'abord bien sûr les sans-domiciles, mais aussi les jeunes, les classes populaires, jusqu'au controversé entre-soi des riches. Un chapitre est également consacré à la mobilité, définie comme le « tensiomètre des crises ». Une analyse des résultats de la dernière Enquête Logement de l'Insee en 2013 la développe, qui révèle « les ruptures à l'œuvre dans le parcours des ménages » (p38), mais en choisissant de suivre le découpage selon les statuts d'occupation, par clarté du propos. Il s'ensuit que les processus sous-jacents, explicités dans l'approche par le Système de l'habitat, ne sont pas précisés, ni cités. En outre, comme l'ouvrage s'attache au moment très contemporain, les travaux du Réseau Socio-économie de l'habitat, désormais anciens, n'y figurent pas non plus. En revanche, les chiffres établis dans les rapports de la Fondation Abbé Pierre sont à plusieurs reprises mentionnés. Ce choix des références mérite d'autant plus d'être souligné que Jean-Claude Driant est une figure centrale de la recherche contemporaine sur le logement, qui a eu l'occasion d'intervenir directement sur les travaux des trois approches théoriques.

Il ressort en fait deux principaux facteurs explicatifs de la question contemporaine du logement pour ces auteurs : les disparités locales et leurs conséquences inégalitaires. Elles se résument schématiquement à la très forte augmentation des prix de l'immobiliers sur les vingt dernières années, qui exacerbe les contrastes entre marchés attractifs, en particulier dans les grandes métropoles, et marchés détendus dans les régions en déprises de petites villes, tandis que les revenus des ménages n'ont pas suivi cet étagement. Une machine inégalitaire est alors à l'œuvre, qui accentue la précarité déjà installée dans la société. En cela résiderait la crise d'aujourd'hui, qui serait surtout le ferment d'une crise sociale à venir. Cette interprétation condense le propos sur l'effet des prix, sachant que le logement est le premier poste de dépense des ménages, et l'effet de son caractère immobile, le rendant particulièrement vulnérable au contexte.

> De tels écarts, disproportionnés par rapport à ceux des niveaux de revenus, dessinent les contours d'un territoire devenu de plus en plus profondément inégalitaire sur le critère de la capacité à constituer un patrimoine et à accéder à un cadre de vie adapté aux aspirations et à la diversité des compositions familiales.

Le problème central résiderait donc dans la régulation du marché, ou tout du moins dans une compensation publique de ses effets les moins désirables, suivant ainsi la tradition de la politique nationale du logement. Mais l'objectif principal ne viserait plus tant les constructions nouvelles ou les critères de confort, comme par le passé et dans une logique propre à l'habitat, mais plutôt l'atténuation de difficultés plus générales dans la société qui se répercutent sur l'accès au logement. En premier lieu, la précarisation qui touche le salariat et rend moins solvable les familles ; en second lieu, la traduction à l'échelle des ménages des politiques monétaires et macro-économiques alimentant une bulle immobilière. La politique du logement sous l'effet de sa permanence se serait en quelques sorte sécularisée, aurait perdu son substrat politique, pour devoir désormais accompagner avec pragmatisme les tendances de fond qui la dépasse, et ce « dans un temps long, largement déconnecté du temps politique ». Autrement dit, la politique du logement finirait par perdre son caractère politique. Le principal exemple donné concerne la « politique de construction » qui, malgré la contradiction interne de la préconisation, « doit être dépolitisée et territorialisée » (Driant et Madec, 2018, p90). Le concept d'une politique dépolitisée interroge.

Les auteurs veulent certainement insister ici sur le nécessaire dépassement des enjeux particuliers qui pèsent trop sur les orientations en matière de construction, pour se concentrer plutôt en faveur d'un aménagement du territoire soucieux de tempérance. Mais si la proposition s'entend sur le plan théorique, comment la faire advenir par-delà les intérêts divergents des acteurs en présence, et en-deçà du rythme politique qui gouverne en cycles réguliers toute démocratie ? Une seconde proposition, rejoignant en partie la territorialisation des enjeux, porte sur « les politiques de l'emploi et du logement » qui « doivent être mieux articulées au niveau local et supra local », rejoignant implicitement une logique de planification économique du territoire, afin de baisser la pression sur les zones les plus tendues. Ici, la politique du logement redevient un appendice de la politique économique, comme elle l'a été par le passé, mais dans un effort de meilleur équilibre des attentes entre qualité de vie et développement. Mais la politique du logement perd alors son autonomie, et donc une partie de son pouvoir dans les arbitrages qui la conditionnent. Enfin, une dernière préconisation concerne la mobilité, dont le principal frein résiderait dans la fiscalité immobilière, qu'il s'agirait de « refondre ». Vient s'opposer une forte source de recettes pour les caisses publiques, et un levier pour limiter le coût des déménagements, mais aussi une forte source de défiscalisation, dont l'efficacité reste

largement controversée. Toucher à ces grands équilibres serait sans conteste un levier de transformation majeur, mais aussi une source de contestation de même ampleur.

Or, l'ouvrage se termine sur une équivoque : « Si l'existence de solutions nombreuses rassure, le devoir de responsabilité est grand ». En effet, sur le plan théorique, il reste toujours possible de décliner, notamment en partant des dispositifs existants, des modifications plus ou moins substantielles qui n'ont pas été tentées jusque-là par l'administration ou le gouvernement. Mais le cadre théorique de l'action publique à lui seul, et aussi instructif soit-il pour dresser le constat et pointer des pistes de réformes, ne permet pas d'expliquer pourquoi la situation continue de s'enliser, malgré la connaissance fine de ses méfaits. En effet, la composante du système d'acteurs, comme producteur des orientations politiques, n'apparaît pas directement dans ce choix interprétatif. Certes, cet essai verse au débat public des analyses objectives, répondant à l'exigence de responsabilité de la figure des scientifiques dans le débat public. Mais elle laisse aussi toute latitude aux parties prenantes pour s'en saisir, au risque que la réserve et l'objectivité académique limitent la portée des propositions induites par le cadre théorique. En définitive, l'approche par l'action publique constitue une contribution déterminante pour mesurer l'ampleur des enjeux découlant du logement, qui permet de dépasser l'approche par le mal-logement, mais celle-ci n'est pas suffisante pour faire advenir ses propositions déduites, dans la réalité agissante.

Système de l'habitat

Cette troisième approche est assez peu présente explicitement dans le débat public depuis une dizaine d'années. Elle est à la fois la plus théorique et celle qui a élaboré les propositions de réformes les plus concrètes et résolues de transformation. Il n'existe pas de livre qui les expose, à l'instar des deux ouvrages d'interventions pris en exemple pour illustrer les autres approches théoriques. Elle apparait davantage dans des chapitres d'ouvrages généraux tels que le *Traité sur la ville* - Lévy et Bacqué, 2009) ou *Les mondes de la mobilité* (Lévy, 2009), et des revues scientifiques de haut niveau. Pour donner une vision opérationnelle et ouvrir le débat vers le grand public, différents textes paraissent en complément dans la presse et contribuent à installer progressivement l'approche dans la pensée commune, laissant oublier qu'elle provient de résultats très théoriques. Un premier ensemble d'interventions parait en 2007, par Marie-Hélène Bacqué et Jean-Pierre Lévy. La contribution initiale des auteurs part des quartiers populaires et de la nécessité d'« une ouverture très large du marché immobilier à ces populations », en affirmant que « tout logement vide, construit ou libéré, soit potentiellement «

social », quelle que soit sa localisation » (Bacqué et Lévy, 2007)[75]. Ce parti pris est exposé au sein d'un ouvrage voulant prendre place dans la campagne présidentielle. Son but était de mettre en avant les propositions de chercheurs et d'acteurs du monde associatif, avec le soutien symbolique du couple Aubrac, grandes figures de la Résistance.

Un texte plus développé paraît au même moment dans une revue intellectuelle de gauche éditée par La Découverte, *Mouvements* (Lévy et Bacqué, 2007), qui est issue d'une précédente formule initiée notamment par Henri Lefebvre. Les problèmes contemporains sont exposés avec critique avant d'affirmer que « les schémas proposés pour résoudre « la crise du logement » restent inscrits dans les logiques quantitatives d'après-guerre » (Lévy et Bacqué, 2007, p§7). Dès lors, il ne peut s'agir de la prolonger en l'actualisant dans une conception traditionnelle de la politique du logement.

En effet, les auteurs notent que « de façon récurrente, la nécessité de construire des logements sociaux pour les plus pauvres » est évoquée dans le débat public, alors que « la situation actuelle est toute autre où, faute de perspectives résidentielles, les déménagements annuels dans le logement social n'excèdent pas 10% des ménages occupants » (Lévy et Bacqué, 2007, §7). À la différence de l'approche par l'action publique, qui analysait en détails les différentes catégories de population touchées par la panne de mobilité, ici c'est la logique d'ensemble qui est considérée : « les déménagements permettent de loger dix fois plus de ménages que la construction neuve » (Lévy et Bacqué, 2007, §7), c'est donc sur ce phénomène qu'il faut agir prioritairement. Une « politique intensive de construction » serait en décalage avec les « enjeux quantitatifs du mal-logement » (Lévy et Bacqué, 2007, §10), de sorte que ces deux effets quantitatifs ne coïncident pas mais s'opposent. Une série de questions à visée interpellative sont alors formulées, dans la même intention de déconstruction des idées reçues que suivait l'ouvrage des auteurs de la Fondation Abbé Pierre :

> Pour quelles raisons ces millions de logements mis sur le « marché » chaque année n'accueillent-ils pas les sans domiciles ou les foyers en situation résidentielle précaire ? Comment 100 000 Hlm annuelles pourraient-elles résoudre le problème, si 2,5 millions de logements n'y sont pas parvenus ? L'équation semble davantage relever d'une question de distribution et de répartition des logements disponibles que de construction neuve.
>
> Marie-Hélène Bacqué et Jean-Pierre Lévy,
> in *Mouvements*, 2007, §10

[75] Avec une préface de Lucie et Raymond Aubrac et une déclinaison en ligne, http://lautrecampagne.labandepassante.org

Après avoir souligné l'importance primordiale accordée à la politique d'accession à la propriété et mécaniquement le resserrement de l'offre locative privée, les auteurs rappellent que les mécanismes du marché de l'immobilier ne correspondent pas à « une société précarisée et insécurisée » (Lévy et Bacqué, 2007 §12). Ils montrent que l'urgence porte sur « une relance de la location » (Lévy et Bacqué, 2007 §13), car pour eux, la racine du problème se trouve dans les rapports sociaux qui expliquent la faible mobilité. Ils pointent ainsi les limites des rapports entre propriétaires et locataires, rendus rigides par la crainte des propriétaires vis-à-vis des ménages précarisés, des difficultés des locataires à réunir les garanties demandées, des diverses formes de discriminations observées, impliquant de pouvoir plus ou moins les contourner par un réseau de sociabilité. Les auteurs portent donc l'attention sur l'ensemble des pratiques et des règles qui organisent les arrangements entre propriétaires et locataires, au fondement de la question politique du logement et s'inscrivant en cela dans la dynamique séculaire de l'histoire du logement en France, telle que l'a étudié notamment Danièle Voldman (Voldman, 2016).

Au lieu de vouloir résoudre le problème du logement des pauvres par un secteur spécifique, l'ambition de la proposition qui découle de l'approche systémique bouscule les équilibres en vigueur, et s'inscrit dans une périodisation de la politique du logement : « après avoir été quantitative puis territoriale, la politique nationale du logement [devrait s'inscrire] dorénavant et résolument dans une logique d'économie sociale » (Lévy et Bacqué, 2007, §15). À la différence de l'approche par le mal-logement qui reste attachée à la première phase quantitative de la politique du logement et au logement social comme catégorie d'action, à la différence de l'approche par l'action publique qui alerte sur les inégalités ancrées dans les territoires, l'approche systémique entend dépasser le marché du logement non pas en accentuant sa régulation mais en lui imposant, en quelque sorte, sa vertu. La méthode est forte et veut appliquer à la lettre le droit au logement, tout en esquivant le conflit direct avec le droit de propriété : l'idée consiste à généraliser les garanties pour les bailleurs et les ménages prioritaires. La proposition est que « la totalité du loyer d'un ménage aidé, quel que soit le logement occupé et sa localisation, soit prise en charge par l'État, le locataire étant redevable de sa quote-part » (Lévy et Bacqué, 2007, §15). La tribune qui paraît dans le quotidien Libération (Lévy et Bacqué, 2007b)[76], s'adressant à un large public, est plus claire encore : « nous préconisons la mise en place d'un système dans lequel tout logement, construit ou libéré, est considéré comme un logement social potentiel, où le choix résidentiel est érigé en norme

[76] Son titre reprend le slogan d'une banderole affichée sur la façade du squat de la rue de la Banque à Paris.

commune et partagée ». Il s'agit bien d'une proposition de l'ordre du choix de société, qui se fonde sur un mode d'organisation systémique explicite. Mais l'idée ne sera pas reprise dans les années qui suivent.

Un quinquennat plus tard, la proposition réapparait dans une tribune qui en précise les attendus, proposée au journal *Le Monde*, cette fois sous la plume de Yankel Fijalkow et Jean-Pierre Lévy, durant la campagne présidentielle de 2012. Les termes de la démonstration sont assez proches mais mettent plus en avant le vocabulaire de l'approche systémique, dont le principe des filières. « Cette mesure devrait permettre d'atténuer voire d'éliminer les filières de logement qui cloisonnent la demande et empêchent une réponse d'ensemble » (Fijalkow et Lévy, 2012, en ligne). En effet, il n'y aurait plus seulement un logement social représenté par le parc Hlm et opposé au secteur locatif libre, mais une approche complémentaire entre « une offre d'habitat social pérenne caractérisé par son financement », doublée d'« une offre d'habitat social temporaire et flexible caractérisé cette fois-ci par son occupation » (Fijalkow et Lévy, en ligne), puisée dans le gisement du parc locatif libre. Quand le logement social traditionnel répondrait à l'équilibre structurel du parc, le logement social temporaire répondrait au besoin de fluidité du marché.

A quelques mois d'intervalle, un plus long article des mêmes auteurs (Fijalkow et Lévy, 2012b), dans une revue à destination des acteurs des territoires, *Pouvoirs Locaux*, développait l'articulation entre système de l'habitat et évolution de la politique du logement avec en conclusion la même proposition. Une limite préalable de faisabilité était alors pointée : « La question est donc de savoir si les mentalités sont prêtes à évoluer vers un système radicalement différent associant les logiques d'offre aux logiques sociales et territoriales » (Fijalkow et Lévy, 2012b, p. 75-76). L'objectif est alors de mettre en place à l'initiative de l'État un « nouveau régime de confiance », dont le principe n'est pas seulement théorique. Les auteurs précisent s'inspirer des modèles en cours dans le Nord de l'Europe et d'initiatives portées notamment par la mairie de Paris. Quant au financement, il est évalué au maximum à l'équivalent de la moitié des aides à la construction de l'époque. Ainsi, la proposition adopte les critères usuels de la crédibilité des programmes politiques : changement ambitieux, devant convaincre la population, jugé sérieux par l'expérience d'un autre pays, et grâce au chiffrage budgétaire qui ne creuse pas la dette publique.

L'approche systémique, pourtant la plus théorique, produit donc aussi une mesure aboutie sur les plans de l'innovation conceptuelle, et de la formalisation politique, avec la limite de concentrer la traduction pratique de son approche théorique dans une seule mesure primordiale, jouant en quelques sortes le tout pour le tout. Par rapport aux premiers textes, elle s'affine dans

sa technicité. Au point qu'une forme approchante est même envisagée par le gouvernement en 2013, avec le projet dit de « Garantie Universelle des Loyers » (Pierre Madec, 2014). Celui-ci est cependant abandonné dans son caractère universel durant les discussions parlementaires et sous le coup de diverses polémiques, portées principalement par les acteurs des assurances et de l'immobilier, le débat étant *in fine* tranché par l'arbitrage d'un Premier Ministre fraichement nommé. Mais le plus important de cet épisode, pour l'analyse du rapport entre cadre théorique et déclinaison politique, est que les chercheurs à l'origine de la proposition dans le cercle académique, et donc représentant le rapport direct de cette idée aux savoirs sur l'habitat, n'ont entretenu aucun contact à ce sujet avec les protagonistes politiques, malgré l'existence de pratiques usuelles. Les partis politiques, encore actifs à l'époque, à visée d'élaboration programmatique, mais surtout sur le plan institutionnel les commissions parlementaires, pour élaborer les propositions de lois, procèdent à de nombreuses auditions de personnalités qualifiées ; sans compter les rendez-vous moins formels que peuvent susciter les élus et leurs conseillers.

S'observe donc dans ce cas une coupure sociologique entre d'un côté les auteurs d'une proposition théorique, issue des connaissances contemporaines sur la politique du logement, et de l'autre les acteurs de « sa » mise en œuvre. Malgré le lien en apparence direct entre la proposition politique et sa mise à l'agenda gouvernemental, ce lien cognitif ne se double pas d'un lien organique au sein du champ des acteurs du logement, entre les chercheurs et les responsables politiques en présence. La proposition a donc à la fois trouvé des modalités de légitimation exogènes aux origines de sa production même, mais aussi ses limites opérationnelles à l'épreuve de sa mise en œuvre. En effet, les textes publiés n'avaient pas développé les conditions sociologiques du succès d'une modification substantielle des rapports locatifs, et en particulier les résistances qui pouvaient se manifester de la part des professions concernées, relativement à l'influence des militants du droit au logement en faveur de la mesure. Cet aspect étant structurellement plus présent dans l'approche par le mal-logement liée au mouvement associatif, souvent émetteur de revendications voire de contestations, et également plus présente dans l'approche par l'action publique qui étudie finement les raisons des effets non voulus des politiques publiques, et peut souligner volontiers des désaccords d'analyse sur l'actualité politique[77].

*

[77] Par exemple, sur la récente réforme des aides aux logement, les analyses de l'économiste Jean Tirole sur la politique du logement sont remises en cause dans la tribune de Jean-Claude Driant, (Driant, septembre 2017).

En définitive, les trois approches théoriques identifiées conservent une forte différenciation y compris dans leur déclinaison propositionnelle. Celle-ci intervient sous un angle proche des décideurs politiques avec le mal-logement, compte tenu du rôle qu'ont pris les associations dans la politique du logement contemporaine, mais se limite à une contribution traditionnelle. L'approche par l'action publique apparaît elle aussi influente sur les décideurs par son effort de mise à disposition d'une vue large et consensuelle des enjeux, contribuant ainsi à un débat public éclairé, dont la conséquence est de limiter la portée transformative de ses recommandations. Enfin, l'approche systémique semble la plus éloignée des décideurs, mais aussi celle qui peut faire l'objet d'un point de tension politique fort, suscitant des arbitrages au plus haut niveau. Ces trois relations distinctes au politique des approches théoriques, par leurs forces et leurs faiblesses respectives, peuvent être entendues comme une part d'explication à la continuité sur le long terme de la politique du logement. Si chacune apporte une contribution significative par son positionnement propre, leur articulation entre elles apparait insuffisante pour structurer des orientations qui combinent ensemble les trois éléments forts qu'elles révèlent à l'examen : la nécessité d'agir justifiée par l'urgence sociale (mal-logement), la nécessité de mesurer les effets tant sur les publics visés que les parties prenantes opérationnelles (action publique), la nécessité de considérer le fonctionnement global en concentrant l'attention sur le logement (système).

Ici apparaissent clairement les limites de l'étude de la politique du logement dans sa dialectique : les connaissances disponibles une fois délimitées, dans leur évolution historique et dans leur cohérence théorique, ne sont plus en mesure d'être dépassées par la production isolée du savoir, que ce soit dans son exégèse ou dans la spéculation sur ses derniers développements. Les connaissances ne permettent plus d'expliquer la réalité présente qui désormais échappe à la rationalité dont elles dépendent, par construction. Il s'agit donc dorénavant de proposer une méthode de dépassement, en outillant la projection ainsi déployée de la « vision d'ensemble » de la politique du logement, selon l'expression déjà évoquée de Jean-Claude Driant. Cette méthode doit porter sur la circulation obscure qui alimente, bloque, biaise ou renforce les rapports entre les connaissances sur le logement et ses figures concrètes agissantes. L'investigation doit porter sur la relation entre les savoirs eux-mêmes – laissant de côté leurs auteurs – et les acteurs qui le mettent en mouvement, plus ou moins directement, plus ou moins consciemment. C'est l'entrée dans le champ des représentations. La difficulté consiste dès lors à explorer ces acteurs et leurs idées, sans perdre de vue très étroitement les connaissances jusqu'ici établies, conservées précieusement à l'esprit en arrière-plan. Pour cela, il faut définir un angle de vue particulier pour guider l'enquête, par lequel apparaîtra le plus

nettement une réalité vaste qu'il serait impossible d'embrasser d'un seul mouvement du regard. Il est nécessaire de fixer l'attention sur un élément central, en adoptant un repère fixe et objectif, à la force théorique et matérielle la plus dense, à partir duquel les contours de l'édifice pourront être relevés et annotés, malgré le trouble qu'introduit fatalement le monde des représentations. C'est ici que le logement social devient le plus déterminant, par son pouvoir de concentration d'un récit politique en suspens.

Récit en suspens

Un récit politique contemporain est proposé dès le début des années 1990 par Pierre Bourdieu autour d'un numéro des *Actes de la recherche en sciences sociales* (Bourdieu, 1990) consacré à l'économie de la maison, dont il confortera les thèses une décennie plus tard avec son livre intitulé *Les structures sociales de l'économie* (Bourdieu, 2001), sous la forme d'une réédition. Bien que son approche n'entre pas directement en discussion avec les travaux de recherches centrés sur l'habitat, son modèle interprétatif qui fonctionne en quelques sortes de façon parallèle, s'appuie sur un ensemble d'enquêtes originales les recoupant partiellement, dans une volonté transversale de décomposition du champ. L'équipe de Pierre Bourdieu s'appuie en effet sur un cycle d'entretiens sur les positions des acteurs de la haute administration au moment de la réforme de 1977, associé à une méticuleuse étude biographique menée à la fin des années 1980 auprès des accédants modestes à la propriété en Île-de-France et du midi. Ce corpus est complété par une observation des techniques de vente des pavillons, et par l'influence des différents échelons administratifs sur la mise en œuvre locale de la politique nationale du logement. Tout concourt dans ces analyses à lire la question du logement comme l'application stricte d'une croyance, imposée par la structuration même de la politique nationale du logement et consciente par ses agents, mornement admise par les ménages qui tentent de bénéficier des effets, en le payant lourdement.

Ce récit se concentre sur l'individuation et l'économie néo-classiques, que les recherches de Pierre Bourdieu tentent de démystifier à travers une lecture critique, mais sans mobiliser finalement de théorie alternative. De ce fait, il oublie le logement social malgré l'effort public en sa faveur, montrant seulement le poids des conceptions opposées à l'habitat collectif, sans développer comment celui-ci coexiste toutefois, ne serait-ce que de façon marginale. Toute l'attention est en effet portée sur la « double construction sociale » (p30) tant du point de vue de l'offre que de la demande, sur le marché de la maison individuelle qui engage une conception d'ensemble de la société, où prévaut l'accession à la propriété. Celle-ci est associée au pavillon standardisé, tant sur les plans financier, architectural et des modes de vie, jusque dans la

programmation télévisuelle de l'industrie culturelle. En cela, le propos reste somme toute assez compatible, malgré son écart, avec les thèses théoriques de la critique marxiste portée par un Henri Lefebvre, énoncées de longue date, mais aussi prolongées plus tardivement dans la piste expérimentale de la rythmanalyse, par exemple. Comme l'analyse Claire Révol (Révol, 2015), il s'agit alors pour le philosophe de penser la temporalité des phénomènes et des corps urbains, dans une analyse poétique aux accents créatifs, voire révolutionnaires. Mais quand Henri Lefebvre propose une voie de dépassement des limites de la société urbaine, aussi discutable soit-elle, Pierre Bourdieu s'arrête à l'objectivation des faits comme principe directeur, d'où l'intérêt de cette comparaison. Autrement dit, Pierre Bourdieu concentre l'attention sur l'articulation entre les dimensions politique et économique, tandis qu'Henri Lefebvre introduit une partie des logiques habitantes.

Si les dynamiques urbaines pourtant si essentielles en matière de logement, comme le montre Henri Lefebvre, s'avèrent complètement absentes[78] de l'analyse chez Pierre Bourdieu, l'influence des représentations du quotidien et leur critique apparaissent toutefois particulièrement nettes dans ses travaux, où elles sont décrites sous le joug d'un système régi par l'État et fondé sur l'extension du capital. L'originalité de sa recherche est de montrer comment infuse concrètement dans toute la société, depuis la haute administration qui s'en retrouve par sa position l'instigatrice opérante, une lecture dictée par le marché plutôt que par les aspirations, jusque dans le plus petit arbitrage familial. Entre dépenser 5000 francs par exemple, soit pour un portail en plastique blanc de style américain, afin de clôturer le jardin, soit pour le billet de train qui emmènera les enfants en vacances dans le Sud de la France, chez leur grands-parents (Bourdieu, 1990, p. 4 ; Bourdieu, 2001, p. 224). Dans cet exemple tiré d'un entretien analysé par Pierre Bourdieu, l'arbitrage est plus ou moins guidé inconsciemment par le marché, soutenu par l'administration, appliquant une politique. *In fine*, la proposition de Pierre Bourdieu ne porte pas sur une alternative à concevoir, ce qu'autorisait la philosophie, mais s'applique au contraire à cerner une méthode en capacité de dépasser les représentations incorporées des agents, au profit d'un moment de conscience préalable à tout changement de l'ordre de l'émancipation, qu'offre la voie sociologique. C'est pourquoi, dans la postface de son livre énonçant les « principes d'une anthropologie économique », le sociologue préconise un procédé heuristique intermédiaire voulant apprivoiser dans sa structure le monde social.

[78] Les travaux de Nicole Haumont sur les pavillonnaires ne sont pas cités par exemple, de même qu'Henri Lefebvre de façon générale.

> Pour rompre avec le paradigme dominant, il faut, prenant acte, dans une vision rationaliste élargie, de l'historicité constitutive des agents et de leur espace d'action, tenter de construire une définition réaliste de la raison économique comme rencontre entre ces dispositions socialement constituées (dans la relation à un champ) et les structures, elles-mêmes socialement constituées, de ce champ. […] Autrement dit, c'est dans la relation entre les différentes « sources de champ », c'est-à-dire entre les différentes entreprises de production, que s'engendrent le champ et les rapports de force qui le caractérisent*.
> [* voir citation page suivante]
>
> Pierre Bourdieu, *Les structures de l'économie*, p235

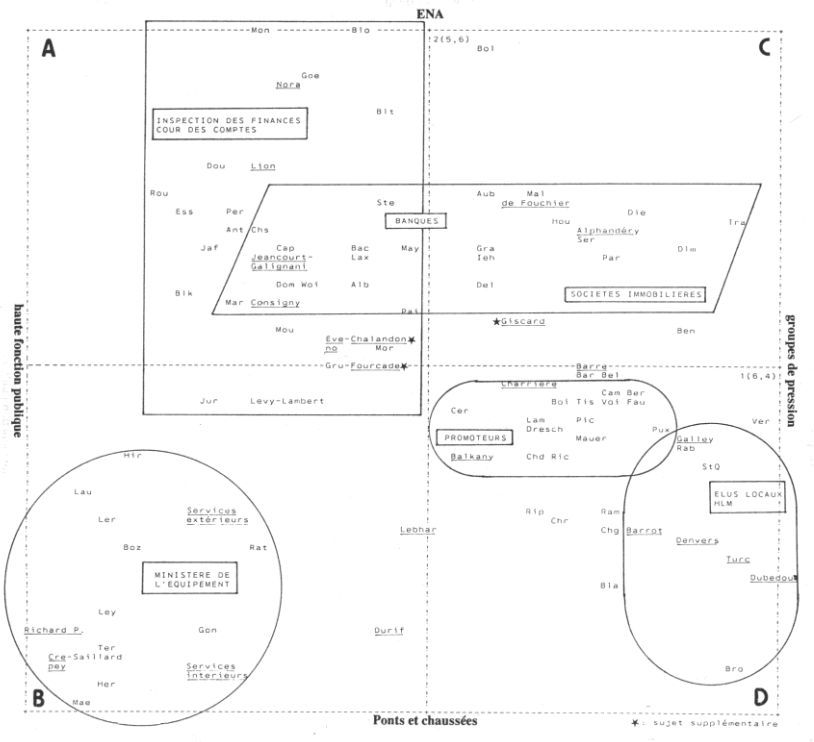
La recherche sociologique propose ici un récit de démystification du politique, où domine la raison économique. Il s'agit de percer l'articulation entre d'une part l'organisation des parties prenantes du secteur, son évolution et la façon dont se répartissent les forces en présence, et d'autre part la logique plus profonde qui le traverse, l'armature qui le sous-tend. En l'occurrence pour ce qui est du logement, les entreprises associées à la production de nouveaux logements individuels industrialisés, apparaissent centrales dans la dynamique à l'œuvre de diffusion de la pensée dominante, de nature néo-classique. Elles pèsent lourdement sur les pratiques de leurs agents, mais aussi sur celles de leurs clients, les habitants, tout comme sur l'administration qui réglemente l'activité commerciale de production et d'achat de maisons. Mais la limite de cette représentation du champ est qu'elle concentre le regard sur son élément dynamique certes central, mais pas unique. Elle occulte en effet la force d'inertie principale qui caractérise le champ du logement : la prévalence de l'habitat existant et des logiques de filières, qui pèsent elles-aussi lourdement sur le comportement des habitants. Ceux-ci évoluent dans un système de l'habitat fortement préconstruit socialement, sous des logiques propres que l'ambition supposément généralisée de l'accession à la propriété dépasse, dont elle ne constitue qu'un élément. C'est du reste pour cette raison de discordance cognitive que persiste le grippage du système de l'habitat : la pensée néo-classique qui a pu dominer au moment de la réforme de 1977, et se décliner dans le segment le plus symbolique du marché logement, se heurte dans sa mise en œuvre au fonctionnement réel du système global. Sans apporter de réponse directe à cette critique, qui consiste à opposer à la proposition interprétative de Pierre Bourdieu, la connaissance fine de la complexion entre trame urbaine et pratiques de la mobilité, comme contrepoint aux seules forces sociales supposément agissantes, le sociologue souligne cependant l'intérêt méthodologique de son approche.

* En attendant que soit produite une formalisation obéissant à ces principes, on peut s'aider de l'analyse des correspondances (dont les fondements théoriques sont très semblables) pour mettre au jour la structure du champ économique, c'est-à-dire le véritable *principe explicatif* des pratiques économiques.

Pierre Bourdieu, *Les structures de l'économie*, p235

Dans cette note où il éclaire comment s'engendre un champ et singulièrement celui du logement, il précise qu'en l'absence de formalisation disponible capable d'en rendre compte de façon complètement adéquate, la production d'une représentation sous la forme d'un espace de positions, grâce à l'analyse factorielle, offre déjà une proposition intermédiaire proche de l'objectif explicatif final. Pour reprendre le vocabulaire kantien, un *schématisme* serait-là disponible, qui permettrait d'identifier les agents en présence et leurs rapports dans les différents points du système. Or, l'analyse factorielle constitue une représentation seulement statique qui positionne l'état des forces à un moment particulier, sans intégrer dans son modèle l'historicité même du phénomène considéré, pourtant déterminante et soulignée par l'auteur.

Figure 16 : Schémas du champ des agents efficients en matière de financement du logement en 1975 par Pierre Bourdieu et Rosine Christin



Reproduction tirée de « La construction du marché », p75

Par exemple, avec Rosine Christin, Pierre Bourdieu (Bourdieu et Christin, 1990 ; pp.65-85) produit une cartographie magistrale de la réforme de 1977 sur le financement du logement, qui fonde en grande partie la justification de sa thèse critique sur le récit néo-classique contemporain et la place des élites, appliqué au logement. Mais depuis ce tournant majeur plus ambigu qu'il n'y paraît, la politique du logement n'est pas restée figée, elle a continué de se transformer, y compris de façon paradoxale, comme le montrent les travaux de Philippe Zittoun. Pour l'expliquer, ce chercheur en sciences politiques pondère à la baisse l'influence de la position sociale des émetteurs des discours analysés, pour donner plus d'importance aux prises de positions et aux effets de coalitions. Alors que Pierre Bourdieu, à l'instar du courant des auteurs du « tournant argumentatif », distingue « l'espace des positions de l'espace des prises de position pour mieux asservir l'une à l'autre » (Zittoun, 2013, p§60), Philippe Zittoun propose de rétablir un équilibre entre ces deux dimensions, en considérant que chez les élites tout du moins, « position et prise de position sont aussi indissociables qu'énoncé et énonciateur, c'est-à-dire que la position se gagne par la prise de position tout autant que la prise de position s'impose par sa prise en compte des positions. » (Zittoun, 2013, §61).

Cette perspective analytique qui se veut plus nuancée, rend de fait moins nette la lecture de la structure du champ, mais à l'intérêt de ne pas considérer seulement les grands tournants qui fixent une configuration comme seul repère d'historicité. Elle s'attache tout autant aux plus petites inflexions et controverses qui égrainent la vie sociale et travaillent ainsi la plasticité de cette structure. L'intérêt est de montrer comment des échanges ou des emprunts s'opèrent entre des positions différentes, par le biais des prises de positions qui intègrent souvent une part de compromis, de relativisation, et surtout les échanges qui interviennent entre les groupes. Au fond, il s'agit de rendre compte des variations de rythme dans le changement, de les décrire en quelques sorte comme des révélateurs de la dynamique interne au champ. Ainsi Philippe Zittoun étudie les fluctuations de la politique du logement sur vingt ans, à partir de la réforme de 1977 (Zittoun, 2001).

Il montre d'abord que si une coalition nouvelle de conviction libérale est parvenue à imposer l'idée même de réforme de la politique du logement, les modalités choisies *in fine* sont atténuées par les réactions de la puissante coalition quantitativiste/universaliste portée par la communauté de politique publique qui dominait le champ. Jusque-là, l'analyse ne diffère pas de celle de Pierre Bourdieu et Rosine Christin, mais tandis que les deux sociologues s'arrêtent sur le rôle déterminant des commissions et de la maitrise de leur jeu de pouvoir par les hauts fonctionnaires, contribuant ainsi à définir l'espace des positions, le politiste poursuit l'enquête dans le temps, pour observer la trajectoire des coalitions qui se sont cristallisées avec la réforme.

Comme il le résume dans un article (Zittoun, 2000, pp. 123-147), l'influence de ces groupes évolue significativement, contribuant à transformer la politique du logement profondément sans mettre nécessairement en jeu de grandes manœuvres. Ce résultat tend à relativiser la lecture centrée sur la conception néo-classique dominante selon Pierre Bourdieu, pour l'inclure dans une relation avec la conception historique de la politique du logement.

> Les changements de la politique publique du logement interviennent davantage au cours de périodes où n'existe pas de projet de réforme qu'à des moments particuliers où des acteurs se mobilisent pour demander un changement radical.
>
> Zittoun, 2000, p124

En effet, c'est la coalition dominante, forgée avec la politique productiviste dès la mise en place des outils du ministère de la reconstruction (Vayssière, Candré, Voldmann, 1995), créant un système d'acteurs interdépendant, qui continue à peser principalement. Ces *acteurs* pour le politiste – *agents* selon Pierre Bourdieu – « sont peu nombreux, disposent d'un langage technique compliqué qui contribue à fermer le cercle sur lui-même, et adhèrent à un même référentiel « quantitativiste/universaliste ». Ensemble, ils assurent la stabilité de la politique du logement » (Zittoun, 2000, p127). Après leur contre-offensive qui met en échec le projet libéral et obtient un compromis finalement à leur avantage, cette coalition connait une période où elle n'a plus besoin de souder son unité. Le débat interne reprend et deux sous-coalitions se détachent durant les années 1980. L'une que Philippe Zittoun qualifie de « sociale » prend appui sur le débat qui monte sur la nouvelle pauvreté, et se voit rejointe par les acteurs de l'insertion. L'autre, qualifiée de « mixité de l'habitat », est davantage centrée sur les problèmes de ségrégation, soutenue par les acteurs des banlieues. Les deux contribuent chacune de leur côté à faire évoluer profondément la politique du logement qui intègre, d'une part, un nouveau volet de réhabilitation du patrimoine Hlm, ajoutant à la volonté de production une exigence d'entretien de l'existant. D'autre part, c'est l'époque du plein développement de la politique de la ville, un nouveau domaine qui s'autonomise rapidement de la politique du logement.

Il s'ensuit que la politique du logement des années 1980 alloue, en plus de ses efforts en direction de l'accession à la propriété, des efforts importants en direction du segment social du parc. Mais ces éléments non étudiés par Pierre Bourdieu tendent-il à remettre en cause la prévalence symbolique de l'accession à la propriété dans la politique du logement ? Étant donné que ces nouvelles politiques visent principalement à résoudre des problèmes sociaux et urbains, qui représentent autant de limites pour les populations concernées par un habitat

symboliquement déprécié, d'accéder à une position plus favorable, le temps des Hlm vecteurs de modernité reste bel et bien révolu. Paradoxalement, si la coalition historique dominante et favorable au logement social continue d'agir, en étant renforcée dans ce rôle à cause du grippage progressif du système de l'habitat, elle ne fait que courir derrière la résolution impossible d'un problème public fatalement en aggravation. Le déséquilibre structurel du système de l'habitat ne fait qu'exacerber les difficultés présentes sur la période et finalement accumulées, il renforce mécaniquement le logement social dans sa vocation sociale, et par contraste renforce aussi l'accession à la propriété dans son image de réussite sociale, mais ce au prix d'une double méprise.

En échouant à continuer de faire des Hlm un acteur de l'amélioration générale des conditions d'habitations, comme ils l'étaient apparu durant les Trente glorieuses, la coalition dominante rejointe par les acteurs associatifs affaiblit finalement sa position en s'inscrivant dans une problématique des problèmes sociaux et urbains plutôt que des solutions globales. C'est alors que s'ouvre le débat sur le droit au logement. Inversement, les tenants pourtant minoritaires de la vision néo-classique ou libérale, bénéficient du rôle du marché immobilier de la construction individuelle comme acteur économique, à ce titre valorisé du fait de sa relative autonomie vis-à-vis des finances publiques. Cela contribue à masquer les effets contestables de l'accession à la propriété pour les ménages modestes, dont rend compte l'enquête de Pierre Bourdieu et Monique de Saint-Martin, les amenant à interroger le sens de la propriété (Pierre Bourdieu et De Saint Martin, 1990), en retrouvant-là un sujet déjà ancien pour les historiens du logement (Voldmann, 2016). Pour illustrer cette évolution des positions opposées sur le plan politique, le débat entre Paul Quilès au Ministère du logement et Pierre Bérégovoy à l'économie en 1992 offre une illustration claire, comme le montre Philippe Zittoun.

Alors que du côté du logement face à la crise conjoncturelle de l'immobilier une relance est demandée, l'économie oppose la priorité à la compétitivité et s'évertue de récuser sur le fond l'approche keynésienne. Paul Quilès n'obtient finalement pas de relance mais seulement des mesures de soutien (Zittoun, 2001). Or, à l'inverse de la logique politique attribuant plutôt à la gauche l'interventionnisme et à la droite la liberté du marché, c'est le gouvernement suivant de Balladur, aux orientations pourtant ouvertement libérales, qui mettra en œuvre cette relance, relativisant largement le lien entre orientation idéologique et choix dans la politique du logement. Car un enchainement complexe se joue entre les bifurcations politiques découlant des résultats électoraux et les tentatives de transformations internes de l'administration centrale. Philippe Zittoun montre qu'un échange de dons et dettes politiques se met en place. Mais ce

va-et-vient ne conduit-il pas alors à retrouver la prévalence de la structure comme grille de compréhension du récit de la politique du logement ?

Un premier récit, celui de Pierre Bourdieu, présente la politique du logement contemporaine comme une inexorable tension vers une conception néo-classique de la société qui se manifeste par l'extension de l'accession à la propriété et ses misères. Ce récit s'accorde bien, sur le plan théorique, avec les analyses de Christian Topalov sur le marché du logement. Il est représenté par la structure des positions dans un plan, une forme de cartographie dans un espace multidimensionnel abstrait. Le deuxième récit, celui de Philippe Zittoun, présente la politique du logement contemporaine comme un inexorable balancement entre une conception universelle du logement social, traditionnelle, et de régulières poussées libérales qui, bien que minoritaires, parviennent à s'imposer sous les effets du jeu politique. Ce récit s'accorde bien avec le diagnostic du grippage du système de l'habitat, posé notamment par Christian Topalov et Henri Coing, et sa difficile prise en compte par les acteurs politiques qui campent sur leur double position constructiviste, concentrée sur le logement social et l'accession, minorant la place du locatif privé, sur fond de financiarisation de l'économie, comme le montre Jean-Pierre Lévy. Ce récit est représenté par la succession des événements politiques dans le temps et l'évolution des groupes qui les portent. La figure de l'expert, à l'interface des différents groupes, tient alors une place centrale comme fil conducteur de l'élaboration des idées et qui conduisent aux intrigues de leur mise en œuvre.

Ces deux récits apportent donc des éléments de compréhensions complémentaires, l'un structurel, l'autre dynamique, mais aucun ne permet de relier directement le sens de la politique du logement aux sens du système de l'habitat, comme si le récit de la politique du logement devait demeurer dans un registre dissocié de son objet. Quand Pierre Bourdieu renvoie le principe explicatif à l'analyse des correspondances, pour percer les pratiques économiques, Philippe Zittoun renvoie à la fabrique des politiques publiques (Zittoun, 2017) dans une logique cognitive, le principe explicatif des orientations politiques. Or les travaux pionniers de Christian Topalov, combinés avec les apports de la Socio-économie de l'habitat offrent une troisième base solide et originale à prendre en compte pour lire le récit de la politique du logement, sous l'angle singulier de la nature de son objet même, à travers une sociologie du logement, proche de celle que propose Yankel Fijalkow. Une voie est ainsi décrite qui permet de combiner de façon productive tant l'exigence de représentation structurelle, nécessaire pour comprendre l'ossature urbaine de la vie sociale, et de représentation dynamique, nécessaire pour comprendre le mouvement historique qui l'anime. C'est pourquoi une enquête mérite d'être développée en ce sens.

*

Les travaux sur le contexte européen permettent de rendre compte d'une partie importante des réflexions menées par les acteurs du logement social à partir des années 1990, puis par les chercheurs de la Socio-économie de l'habitat à la fin des années 2000. Ils contribuent en 2010 à des discussions au sein de la haute administration, face au problème public désormais installé des ménages les plus précaires, dont la situation ne se résout que faiblement par le logement social traditionnel, mais sature dans le même temps les capacités des logements dévolus aux publics spécifiques. L'idée d'un effet de chaîne s'installe dans le discours politique pour décrire le fonctionnement d'ensemble du système, en même temps que s'affirme le mal-logement comme problème public fortement médiatique, sur fond d'interrogations d'experts, quant aux différents dispositifs mis en place, notamment dans leur application sur le terrain.

Il en ressort un sens politique fragmentaire, qui impose de chercher des modalités cognitives originales, capables d'articuler l'ensemble des positions en fonction des dynamiques du système. L'implication progressivement en retrait sur la politique du logement du Plan Urbanisme Construction Architecture, qui avait tenu auparavant un rôle décisif de carrefour de la pensée sur le sujet en France, n'a pas été remplacée par d'autres scènes de discussion, en mesure de combiner les approches théoriques en présence. En conséquence, celles-ci ont plutôt cheminé de façon indépendante. Il en ressort des déclinaisons opérationnelles aux reprises politiques partielles, sans effet de synergie ni de résultat significatif, hormis la logique du logement d'abord. Mais celle-ci n'intervient que sur les effets de bord du système. En ce sens, le diagnostic des années 1990 identifiant un dysfonctionnement structurel perdure, sans qu'un sens politique adéquat ne lui corresponde. Comment les acteurs compensent-ils ce déficit cognitif collectif, identifié par la lecture croisée des publications scientifiques ? Voilà résumée en une question la projection de la politique du logement proposée, sous l'angle privilégié du logement social.

Conclusion

Le logement social constitue, sur le long terme, un angle d'entrée structurant pour analyser la politique nationale du logement. En retraçant plusieurs des principaux moments scientifiques du réseau Socio-économie de l'habitat, trois approches scientifiques nettement délimitées se dessinent, offrant un cadre structurel fécond à la question plus théorique du logement en France. De plus, rappeler la contribution particulière d'une sociologie visant une anthropologie économique, mise en dialogue avec une analyse politique attentive au processus cognitif, montre qu'une vision d'ensemble de la politique du logement demeure envisageable, même si celle-ci reste encore à construire. Lorsque Jean-Claude Driant insiste justement sur cette vision d'ensemble, qui pose problème, il inscrit principalement sa thèse dans une approche centrée sur l'action publique et en révèle finalement la limite. Étudier la genèse de la politique du logement et son évolution, rendre compte de ses derniers développements et des contradictions qui l'accompagnent, montre avant tout que le secteur du logement se présente bel et bien comme un champ, au sein duquel pèsent des positions d'acteurs fortes dont il faut tenir compte.

Celles-ci font partie intégrante de la politique du logement, qui ne peut nullement s'élaborer dans un régime de rationalité unique ou supérieur, mais seulement aux prises avec les tensions structurales inhérentes à son objet et concrètement portées par des personnes agissantes. D'où l'importance déterminante des scènes non pas seulement de discussions régulières, telles que les colloques, congrès, salons et conférences, mais d'élaborations singulières, dont le processus a la capacité de combiner les approches en présence, au-delà de leur seule juxtaposition. Le Plan Urbanisme Construction Architecture a par exemple été un de ces lieux où la haute administration et les chercheurs ont su trouver les modalités pour poser un nouveau diagnostic de la question du logement et le partager avec les professionnels et politiques, comparable à celui qui s'était fixé comme objectif de réformer le financement de la politique du logement, conduisant au tournant des années 1970. Ce nouveau diagnostic, établi au milieu des années 1990, met à jour une dynamique de système dans laquelle prévalent deux composantes : les mécanismes de mobilité des ménages d'une part, conjointement au rythme et aux formes de l'extension et du renouvellement du parc de logement, de l'autre. Mais l'approfondissement par

la suite de ce diagnostic perd de vue l'intérêt de sa vision d'ensemble pour se fragmenter en trois voies, certes concordantes, mais recoupant les failles sociologiques internes au champ.

Puisque le diagnostic faisait état d'une augmentation des exclusions, une partie des chercheurs associés aux acteurs associatifs de la lutte contre l'exclusion, avec la Fondation Abbé Pierre en porte étendard, ont développé une approche par le mal-logement qui par définition ne traiterait plus directement du fonctionnement du système. De même, puisque le diagnostic pointait l'inadaptation des instruments historiques de l'action publique face au grippage du système que ceux-ci avaient généré avec le temps, une partie des chercheurs associés à certains acteurs tels que les associations d'élus locaux et l'Union Hlm, ont développé une approche par l'action publique. Elle s'intéresse plus spécialement à l'expertise des nouvelles lois et règlements, et se concentre logiquement sur leurs effets sur le système, perdant de ce fait de vue les principes sous-jacents à son fonctionnement. Enfin, puisque le diagnostic pointait des principes structuraux, une partie des chercheurs s'est concentrée sur leur mise en lumière théorique, avançant fatalement dans une voie supposant un travail supplémentaire de vulgarisation rendu possible seulement en lien avec les autres approches. En définitive, la spécialisation qui a suivi le diagnostic de la situation du logement France a pu s'organiser sur trois de ses éléments clés, obtenant ainsi des résultats significatifs dans chacun de ses aspects. Mais cette spécialisation nécessaire s'est faite en mettant momentanément de côté l'effort collectif de vision d'ensemble.

Aujourd'hui, l'efficacité de ces approches parallèles, autrement dit le temps de la spécialisation, est en question. Le décompte du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre ne cesse d'augmenter. En 2008, les « personnes non logées ou très mal logées » étaient dénombrées à 3 318 500 (Ballain, 2008, p. 269), dix ans plus tard elles sont 3 657 000 (Ballain, 2018, p. 229). En 2022, cette même catégorie passe à 3 887 000, auxquels sont ajoutés les gens du voyage dans de mauvaises conditions d'habitat et les résidents de foyers de travailleurs migrants non comptabilisés, ce qui porte le total à 4 126 000 (Ballain, 2022, p. 341). Force est de constater que la médiatisation de la question du logement sous cet angle ne permet pas de résolution significative, avec le risque peut-être de l'admettre comme une fatalité. De son côté, l'action publique entend continuer de soutenir le logement social, par une réorganisation de son tissu en comptant sur son autonomisation vis-à-vis des finances publiques (financiarisation du parc), mais butte sur la méconnaissance de son fonctionnement spécifique. Par ailleurs, le rachat quasi-total, lent et invisible, du parc locatif des acteurs institutionnels par des bailleurs privés aisés atomise le parc locatif privé en de multiples copropriétés, qui complexifient la régulation étatique du système national de l'habitat. Enfin, les grands principes du fonctionnement du

système de l'habitat se sont certes installés dans la pensée commune, mais de façon encore trop sommaire pour bénéficier de ses effets en termes de récit politique puis de choix, pour ne pas dire de bifurcation, stratégique.

Pour le résumer de façon très schématique, historiquement durant les Trente glorieuses, la question du mal-logement a été principalement traitée par la destruction du parc insalubre et le relogement des ménages dans le parc social. Aujourd'hui, le rythme de construction du parc social a diminué de même que le volume du parc locatif privé. Parallèlement, la construction du parc en accession a augmenté en introduisant la réalisation de trajectoires résidentielles pour les ménages. Le système de l'habitat est devenu plus complexe d'autant plus que les trajectoires ne sont pas linéaires (séparation, divorce). La prise en compte des logiques résidentielles complexifie la seule approche par la construction de logements pour résoudre la question du mal-logement. À cette complexité se cumule l'émergence d'un mal-logement structurel dans un contexte de précarité sociale. Si l'on y ajoute la problématique supplémentaire d'une nouvelle immigration et de la réémergence des bidonvilles, la question du logement social dans le système est donc renouvelée.

C'est pourquoi, le moment est venu pour l'ensemble des acteurs, autant que faire se peut, de converger à nouveau dans un effort commun d'appropriation de la politique du logement, en se concentrant non plus cette fois sur le diagnostic, mais sur un effort de réforme systémique d'une ampleur équivalente à celle qui avait défini les grandes lignes de la période contemporaine, marquée par son étirement en s'aggravant. L'histoire montre qu'une telle entreprise, non pas de dépassement mais de compromis âprement débattu, est possible. Cette ambition pourrait paraître immense, puisqu'elle revient à boucler consciemment tout un cycle de près d'un demi-siècle. Mais à la différence du cas précédent, l'état des connaissances disponibles et accumulées est incontestablement plus important. De cette hypothèse découlent deux prérequis. Premièrement, sa mise en œuvre dépend de la capacité des acteurs à constituer des scènes dotées des capacités méthodologiques et de la reconnaissance symbolique en mesure d'obtenir une position admise par tous et suffisamment légitimée pour être inscrite à l'agenda politique. Deuxièmement, de tels travaux pour aboutir, doivent commencer sur la base d'un état clair et complet des positions du champ. C'est sur ce deuxième point que se concentre la seconde partie empirique de cette recherche.

II

REPRÉSENTATION DU LOGEMENT SOCIAL

Aborder la représentation du logement social exige un détour préalable de contextualisation, où la métaphore de l'archipel se présente comme un repère. Dans *La société d'archipel* en 1994, Jean Viard faisait l'hypothèse d'un « changement d'ère lié à une remise en question radicale des échelles qui nous étaient familières », pour un « ordre discontinu, mais non sans logique » (Viard, 1994, p8). Le sociologue précisait alors tout l'enjeu de « suggérer un nouvel ordre possible, […] souple et circulant, apte à penser l'inconnaissable et le différent » (Viard, 1994, p9). Il pointait au passage une « crise de la ville » à prendre en compte et plaçait au centre le territoire, ce territoire que Roger Brunet (Brunet, 1990) voyait quelques années plus tôt dans les turbulences, montrant combien son ménagement devait être pensé. Mais bien que porteur d'un imaginaire particulier et finalement encore peu exploré, comme le montre Georges Voisset (Voisset, 2000), l'archipel était employé dans cet essai pour décrire le mouvement d'une époque comme une simple métaphore maritime, pédagogique et communicative, une représentation assez limitée dans sa portée. Or, celle-ci se retrouvera bien plus tard au centre d'un autre essai qui connaitra en 2019 un grand succès, *L'Archipel français*, par le spécialiste des sondages Jérôme Fourquet (Fourquet, 2019). L'auteur y décrit notamment les effets de long terme de l'individualisation, consécutifs à l'effacement des récits traditionnels, religieux et politiques en particulier. Son propos s'inscrit dans une visée assez proche de celle du sociologue, mais sous l'angle du politologue, de l'étude des opinions. Dans les deux cas, la métaphore de l'archipel a ceci de commode qu'elle propose une grille d'interprétation claire et surtout immédiate, offrant au lecteur l'économie de longs chapitres d'élaboration conceptuelle, pour insister sur une diversité de points de vue à prendre en compte.

En fait, le recours à l'archipel décrit seulement, et probablement un peu abusivement dans un océan de confusion qui rend caduques les références passées, une série d'ilots émergeants mais éparpillés, témoignant ensemble de la configuration du temps présent, mais avant de pouvoir encore organiser ces éléments convenablement dans un tout, ou signer l'abandon d'une ambition de structuration. En 2019 toujours, Jean Viard publie lui aussi un essai dans lequel il reprend sa formule, avec cette fois la volonté d'apporter une « contribution à une lecture réunifiée de notre société » (Viard, 2019, p216), face au risque d'*implosion démocratique*, dont

Jérôme Fourquet montre à sa manière les symptômes. Le propos de Jean Viard est à la fois sociologique et territorial, assorti de propositions politiques. Entre la sanctuarisation des terres arables qui devraient être repensées à l'aune de la COP21, et les métropoles vues comme les « mines du XXIe siècle » (Viard, 2019, p143), il propose de « réorganiser le tiers espace » (Viard, 2019, p150), c'est-à-dire l'ensemble des éléments composites entre les deux, qui « forment un territoire en archipel où les habitants se croisent souvent sans se connaitre, voire sans vouloir se connaitre » (Viard, 2019, p151). Dans cette logique d'aménagement du territoire mêlée à une description des modes de vie, l'habitat tient une place déterminante à condition d'avoir à l'esprit sa diversité, tant sur le plan urbain que du point de vue des pratiques. L'habitat se présente ainsi comme l'une des composantes de cet archipel territorial, qui décroche des régulations traditionnelles à l'œuvre, dont celle de la politique du logement. Mais du fait de la volonté de lecture globale, Jean Viard ne revient pas directement sur le champ du logement, qui pourtant se caractérise par un fonctionnement et des équilibres spécifiques, formant à lui-seul en quelques sortes une clé de lecture transversale, voire un archipel dans l'archipel.

De leur côté et de manière fractale, Yankel Fijalkow et Bruno Maresca reprennent à leur compte la métaphore, mais déclinée désormais pour ce qu'ils appellent l'*archipel résidentiel*. Leur ouvrage vise à « étudier un ensemble différencié qui se stabilise comme un édifice, et à explorer un champ labyrinthique non fini, parce que fractalisable » (Fijolkow et Marseca, 2022, p6). À la métaphore de l'archipel se voit adjointe celle du labyrinthe, mais guidé par la fractale. Il y aurait donc en matière d'habitat une régularité des formes entre les échelles d'observation. Elle pourrait partir du point de vue large de la société toute entière, à travers ses territoires, et se retrouver jusque dans les dernières manifestations ponctuelles de petits collectifs d'habitants, voulant inventer leurs propres manières de vivre à l'encontre des règles et des modèles dominants. Ces deux figures formelles opposées se retrouvent de façon originelle dans les théories de l'architecture et de l'urbanisme décrites par Françoise Choay (Choay, 1980). Or, la démarche suivie par les auteurs reste sur ce point peu décrite, bien qu'elle pourrait s'apparenter peut-être à une forme de *déconstruction*, pour reprendre le terme de la philosophie de Jacques Derrida, qui a interrogé l'architecture et *vice-versa* (Bonicco-Donato , 2020). Entre la réalité matérielle observable de la diversité des logements et de leur répartition d'une part, et le sens profond de leur signification, produit d'une histoire confrontée à des usages et des rapports déséquilibrés de positions, il y aurait des circulations possibles et plurielles entre lesquelles naviguer, où se trouveraient des voies essentielles de compréhension nouvelle.

Le terme de *rhizome* est employé en conclusion par les auteurs, pour évoquer plutôt la référence à la philosophie de Deleuze et Guattari. Il s'agit de décrire un réseau complexe sans

hiérarchie, dans le but d'envisager une évolution subtile car réciproque des formes d'habitats qui seraient souhaitables. Yankel Fijalkow et Bruno Maresca veulent « proposer des alternatives à la massification uniformisatrice, massification qu'il est utile de dénoncer en tant que processus non intégrateur » (Fijalkow et Maresca, 2022, p230). Car en définitive, l'objectif des auteurs consiste moins à élaborer une nouvelle interprétation de l'habitat dans sa diversité, que de montrer comment le *champ du logement*, bien constitué, reproduit les processus de domination qui entretiennent sa propre *crise*, structurelle et donc paradoxalement sans fin, ce qu'ils appellent un « mentra » (Fijalkow et Maresca, 2022, p5 et p229). Cette formule sacrée du brahmanisme aux vertus magiques s'accorde bien avec les emprunts réguliers de Pierre Bourdieu au lexique du religieux. En ce sens, considérer l'*archipel résidentiel* consiste surtout à réhabiliter une série de types d'habitats marginalisés ou oubliés, pour mieux expliquer et relativiser les raisons de la sur-représentation des autres plus installés. Autrement dit, leur volonté est de *déterritorialiser* de l'économie le logement, pour reprendre un autre concept développé par Deleuze et Guattari. Il s'agit de prendre ses distances avec les pesanteurs du marché, afin de le réinscrire dans une histoire plus large qui ne soit plus celle de la politique du logement et de ses effets, mais d'une émanation buissonnante de formes, libres de leur constitution.

L'intérêt de la proposition d'*archipel résidentiel* apparait donc plus clairement, du fait de son absence de référence théorique directement afférente. Car il ne s'agit pas pour les auteurs de substituer à l'interprétation en termes de *champ* – références clairement bourdieusienne – un autre modèle, mais justement d'en proposer une lecture renouvelée, à l'aune des savoirs propres à son objet et son histoire que les travaux bourdieusiens ignorent, c'est-à-dire une *sociologie du logement* (Fijalkow, 2011). Comme le soulignent les deux auteurs : « la proposition essentielle de cet ouvrage est de considérer l'habitat comme un champ animé par une grande diversité d'acteurs aux intérêts et valeurs souvent divergents » (Fijalkow et Maresca, 2022, p6), faisant alors référence à un des premiers textes fondamentaux du sociologue sur le sujet, à propos du champ religieux (Bourdieu, 1971), mais qui trouvera une suite directement tournée vers le logement trente ans plus tard, dans les *Structures sociales de l'économie* (Bourdieu, 2001).

L'archipel devient alors une image qui permet de remettre en cause les équilibres du champ du logement, de faire intervenir la pensée critique où « le marché immobilier ne peut être regardé comme une globalité, qui n'existe que dans les discours des opérateurs et dans l'affichage d'un volontarisme politique sous la forme de la ‘‘politique du logement’’ » (Fijalkow et Maresca, 2022, (p229). C'est pourquoi, en-deçà des grands types d'habitat,

l'influence conjointe de trois processus est mise en avant : la *normalisation* qui s'impose sous la coupe de l'État, la *distinction* entre les logements qui cherche en permanence la hiérarchisation sociale, et enfin les *alternatives* émergentes entre désir d'innovation et adaptations subies. Mais une fois démonstration faite des possibles, tirés des travaux antérieurs et de l'observation : comment les faire advenir ?

C'est ici que l'approche trouve sa limite. Puisque le champ du logement, par la segmentation du marché entretenue par ses acteurs, génère historiquement un modèle de la crise : comment en sortir ? Autrement dit, à quelles conditions de nouveaux équilibres dans le champ, les options marginalisées pourraient-elles trouver une porte d'entrée, tandis que les recettes éculées seraient laissées de côté ? L'archipel résidentiel ne peut pas à lui seul apporter de réponse à la question qu'il conduit logiquement à poser, une fois étudié. Puisque les formes d'habitat alternatives se construisent par nature en alternative et que les autres sont entraînées à s'imposer, il est indispensable de réexaminer les processus internes aux champ et propres à ses acteurs. Il ne s'agit donc plus de prendre la mesure de potentialités de diversification de l'habitat, mais au contraire de se concentrer sur les modalités qui conduisent à sa reproduction. Au lieu de prendre du champ pour voir émerger l'archipel, l'attention doit se porter désormais, par un procédé inverse de rapprochement, sur ses mécanismes d'inerties internes. Pour filer la métaphore maritime, en complémentarité du survol en altitude de l'archipel, il faudrait plonger dans ses eaux troubles, scruter dans leurs profondeurs les courants, les raisons de leur entrainement : retirer du flou du mouvement des marées les représentations informulées qui baignent le logement. Une nouvelle enquête est donc à imaginer. Mais encore faut-il cerner auprès de qui la conduire et quoi chercher.

Parmi les types d'habitat développés dans l'archipel résidentiel, le logement social conserve tant par son statut que par son histoire une place à part. Il est pour Yankel Fijalkow et Bruno Maresca un espace de *transition* grâce à son passé de « creuset urbain » (p33), et sa construction indissociable d'une conception segmentée et hiérarchisée du marché, qui lui confère tantôt une mission d'adaptation, d'intégration ou de socialisation. De surcroît, la notion de transition peut être selon les auteurs « susceptible d'une généralisation à toutes les formes d'organisation résidentielle qui accueillent les populations fragiles avec l'intention de les faire ‘‘évoluer’’ » (p34). En effet, étant conçu comme un instrument central de la politique du logement en France, il incarne symboliquement l'ambition d'une fluidité des parcours résidentiels, la volonté de proposer par l'action publique un maillon capable d'entrainer dans leur ensemble les ménages, en particulier à l'endroit des plus modestes, l'ambition d'une ascension sociale progressive par le logement. De surcroît, il participe pleinement à la normalisation du logement.

Or, le mal-logement persiste et même s'aggrave, comme le montrent les rapports successifs de la Fondation Abbé Pierre (Ballain, 2022). De même, le grippage du système de l'habitat s'accentue par les effets accumulés de la politique de construction, comme le montrent les travaux prospectifs de Jean-Pierre Lévy (Lévy, Salingue et Boisard, 2017). Il existe donc un écart important entre la position du logement social possible, supposée, revendiquée voire éventuellement contestée, et la réalité de son influence dans le système, de son rôle dans la politique du logement. C'est ici qu'apparaissent le plus directement les effets du champ, qui méritent par conséquent un examen particulier. La position du logement social dans l'archipel résidentiel, a priori favorable ou tout du moins centrale, stratégiquement placée dans le champ, ne recoupe pas une efficience constatée à la hauteur des attentes potentielles. Cela rend le logement social doublement intéressant : il est à la fois pertinent pour tenir compte de la configuration de l'archipel résidentiel, et pour introduire dans l'analyse la politique du logement. Les attentes à son endroit sont exprimées de façon privilégiée par les acteurs du champ, dont l'activité consiste par définition à œuvrer *pour le logement*, ou dit autrement, *contre la crise*. Mais ils interviennent depuis des positions différentes, le cas échéant contradictoires, plus ou moins en lien direct avec le logement social, comme avec les autres formes d'habitat.

Yankel Fijalkow (Fijalkow, 2019) étudie l'une de ces positions, au sein des acteurs politiques, dans un rapport sur les récits et représentations des discours parlementaires sur le logement social depuis 2000, et confrontés aux plus récentes prises de positions politiques. Il met en avant plusieurs éléments, qui ouvrent la voie à une hypothèse. À côté des *normes* d'action tournant autour de la crise et d'une réponse productiviste d'une part, des *mots d'ordres* visant l'optimisation financière et la répartition territoriale de l'autre, une double représentation du logement social apparaît, dont chaque terme s'avère ambivalent. Une représentation *gestionnaire*, sous la coupe de l'État, entre partenariat salué et tournant managérial imposé, s'oppose à une représentation *vocationnelle* attachée au pacte républicain, un creuset d'intégration urbaine et sociale, face au risque de la ségrégation et du communautarisme de certains quartiers.

Figure 17 : Tableau de la double représentation du logement social contemporain d'après Yankel Fijalkow

(Fijalkow, 2019, p21)

Gestionnaire En lien avec l'État		**Vocationnelle** Pacte républicain	
+	-	+	-
Partenaire de l'action publique	Dodu dormant bureaucratique	Creuset d'intégration	Ségrégation et communautarisme

Dans un article où il approfondit son analyse, Yankel Fijalkow (Fijalkow, 2021) associe un système de valeurs, qui traverse ces représentations. Il permet à l'État, désormais dans une position « à distance » pour reprendre la thèse de Renaud Epstein (Epstein, 2005), de se placer davantage dans le rôle « d'acteur facilitateur que celui de puissance publique pouvant modifier le marché » (Fijalkow, 2021, §54). Il s'agit-là d'une différence importante de la période contemporaine, par rapport à une époque antérieure où l'action de l'État pesait plus directement. Mais les justifications de l'État, qui s'expriment dans les travaux parlementaires, pour conduire la production législative et réglementaire du logement social, sont le produit d'une position et d'une vue différente de celles des acteurs du logement, où s'appliquent justement ces nouveaux textes. L'étude porte en effet sur la composante politique du champ du logement, concentrée sur un groupe, les parlementaires, en interaction avec les actions du gouvernement, indissociablement lié – mais en débat interne – avec la haute administration. Ainsi l'étude ne permet pas de décrire les représentations et positions associées à la composante des acteurs du logement social visés par la politique du logement.

Néanmoins, la conclusion peut déduire logiquement « l'enjeu pour le logement social » qui en découle. Il s'agirait alors, pour défendre sa position dans le champ, « d'expliciter ses propres valeurs et de présenter une narrativité comparable à ce qu'il a produit au cours de sa longue existence » (§60). En face des représentations élaborées par l'État, qui s'appliquent à étendre son emprise normative par nature, le fonctionnement du champ pour s'équilibrer en faveur des attendus propres au logement social, c'est-à-dire de ses aspects justement reconnus comme positifs dans les représentations des parlementaires, devrait affirmer son propre récit contemporain à l'aide de son propre système de valeurs. Il viendrait alors connoter par un ensemble de repères positifs et négatifs, les représentations spécifiques qui rassemblent les acteurs du logement social. Celles-ci comporteraient d'ailleurs probablement des éléments nouveaux, qui n'apparaissent pas dans les représentations des parlementaires, dont les discours

sont orientés par l'activité législative et donc réduits dans leur étendue par cette fin même. Connaitre ces représentations et comprendre comment elles s'organisent entre elles, comporte donc un intérêt heuristique important pour mesurer des effets de champ dans le logement en France, tout en concentrant l'attention sur un nœud majeur de la politique du logement, et plus précisément encore de ses limites. Les contours d'une nouvelle enquête se précisent.

Elle comporte deux difficultés auxquelles pouvait échapper l'enquête en direction des parlementaires. Premièrement, le groupe d'acteurs concerné doit être délimité, à la différence des élus dont la liste est à la fois connue et finie. Au sein de la « coalition quantitativiste-universaliste » identifiée par Philippe Zittoun (Zittoun, 2001) pour les années 1970-1990 et qui rassemble les acteurs du logement social de l'époque, ou plus largement dans la « communauté de politique publique » observée par Noémie Houard (Houard, 2011) durant les années 2000, devenue plus large par un certain reflux de la « coalition libérale » concurrente, les acteurs sont divers, comportent à la fois des porte-paroles et des experts, des figures passagères et des personnalités engagées sur le long terme. Une identification et un tri préalable sont donc nécessaires, ce qui implique de disposer d'une position d'observation adéquates et de critères discriminants, pour atteindre un nombre suffisant d'acteurs pris en compte et une diversité de profils en mesure de balayer complètement cette composante du champ du logement.

Deuxièmement, le corpus de discours doit lui-aussi être cerné. Si les débats portant sur l'élaboration des textes de lois relatifs au logement social concentrent indéniablement une matière riche de représentations et exploitable scientifiquement, la production de discours émanant des acteurs du logement social eux-mêmes et signifiants pour l'enquête n'a rien d'évident. Les commissions examinant les projets de lois et des débats en séance, qui depuis l'exposé des motifs jusque dans la défense des derniers amendements, renvoient à des conceptions de la société, aux attendus de la politique du logement et au rôle de ses instruments. À la différence, les scènes du logement social, davantage professionnelles, sont avant tout des lieux de production d'un discours tourné vers la mise en œuvre, ses modalités, ou de revendications de moyens techniques sur des questions conjoncturelles, et portent bien plus rarement sur les principes relatifs à cet exercice. Pour reprendre un exemple fameux dans l'histoire de la politique du logement, lors des débats qui conduiront à la réforme de 1977, le « Livre blanc » de l'Union nationale des Hlm (Union nationale des Hlm, 1975) qui entendait opposer une vision alternative à l'avant-garde libérale, en documentant le rôle qu'entendrait jouer désormais le logement social, aura en 2023 cinquante ans. Dresser une liste des documents de même portée sur le demi-siècle écoulé relève de la gageure.

De même, réduire l'attention à des prises de positions régulières, comme les Congrès associés au salon des professionnels, reviendrait à relire l'histoire récente d'année en année et limiter les expressions aux seuls porte-paroles des institutions représentatives du secteur, laissant de côté celle des experts, pourtant si essentielle en la matière comme l'a montré Philippe Zittoun (Zittoun, 2001). En outre, une telle analyse de la représentation ne pourrait pas s'opérer dans une configuration synchrone, dressant la cartographie des positions. Elle devrait s'opérer automatiquement dans une diachronie difficile à démêler, forçant la problématique du fait de la nature du matériel empirique, imposant de regarder des évolutions et la trajectoire de certains, dans une période forcément mouvante, quand c'est la configuration des positions contemporaines qui devrait au contraire concentrer l'attention. Du fait de l'intérêt heuristique de la représentation du logement social vue à travers l'ensemble de ses acteurs, il convient donc de mettre en place un protocole spécifique en mesure de la collecter, qui devrait répondre à deux premières exigences méthodologiques liminaires : d'une part, concentrer le recueil des données dans le temps ; d'autre part, cibler une situation d'énonciation du discours qui révèle la représentation des acteurs de manière homogène, afin de se prémunir des distorsions inhérentes aux différentes scènes d'expression.

C'est pourquoi, dans le but de dresser un état de la représentation du logement social par lui-même, afin de comprendre l'équilibre d'une composante névralgique de la politique contemporaine du logement, un protocole d'enquête original doit être mis en place, répondant aux différents critères énoncés plus haut. Ce sera l'objet du premier chapitre qui présentera un groupe témoin, constitué d'une soixantaine des principaux hauts dirigeants du logement social en France. Chacune de ces personnalités a accepté de se prêter à l'exercice d'un entretien scientifique, dont la grille est toute tournée vers l'expression de leur représentation singulière du logement social. Puis dans un deuxième chapitre, une présentation exhaustive de leurs prises de positions sera détaillée, à partir des réponses apportées à la dernière question conclusive des entretiens, qui a pour but de condenser explicitement leur vision. Enfin, un troisième chapitre analysera la combinaison pour chaque acteur des différents éléments composant sa représentation, définissant 5 visions distinctes. Un éclairage sera apporté sur l'influence des trajectoires des acteurs dans l'élaboration de ces visions. Enfin, une typologie sera présentée, qui mettra en lumière un système de représentations, formant la conception contemporaine du logement social. En conclusion, cette conception, rapportée à la projection de la politique du logement établie dans la première partie de cette recherche, apportera des enseignements sur les raisons cognitives sous-jacentes au grippage du système de l'habitat, et à l'inertie de la stratégie nationale à l'œuvre pour y répondre, en matière de politique du logement.

Chapitre 4
Scène nationale des Hlm

L'enquête conduite à la fin des années 1980 par Rosine Christin et Pierre Bourdieu (Bourdieu et Christin, 1990 ; Bourdieu, 2001, 113-153)[79], au sujet des prémisses de la grande réforme de 1977, offre une référence méthodologique utile, car proche des objectifs de la présente enquête sur les représentations contemporaines du logement social. Pointer les différences d'objectifs permet de préciser les choix distincts à opérer. Les deux sociologues ont pour but de rendre compte *a posteriori* de « l'état des représentations », en s'attachant « à un moment critique où les antagonismes se déclarent » (Bourdieu, 2001, p118), positionné dans les années 1974-1976. Ils identifient pour cela les protagonistes, collectent leurs prises de positions de l'époque complétées d'entretiens, et réalisent des profils biographiques très complets sur une quarantaine de critères, reprenant les différents titres de noblesse caractéristiques de la classe dominante, définissant la noblesse d'État (Bourdieu, 1989). Dès lors, ils peuvent rendre compte de « la structure de distribution des forces » (Bourdieu, 2001, p124), ce qui leur permet d'« examiner si, aux positions que les agents (ou les corps) y occupent, correspondent […] les prises de positions qui sont les leurs » (Bourdieu, 2001, p124). Autrement dit, l'enquête veut montrer comment s'opère le rééquilibrage de la politique du logement, en évaluant la part d'influence de la structure sociale de la classe dominante agissante, définie ici par le champ administratif.

Intervenant une trentaine d'années plus tard, et près d'un demi-siècle après la période visée par les deux sociologues, la présente enquête comporte forcément une problématique sensiblement différente, parce que son objet, le logement, a changé entre temps comme le montre la première partie de cette recherche sur la projection de la politique du logement. Sur le plan politique, la période contemporaine n'est plus définie par la réforme de 1977, mais au contraire par l'inertie de la politique de construction qui suit paradoxalement le nouveau diagnostic du grippage du système au milieu des années 1990, mis à jour notamment par les

[79] L'article (1990) est repris avec de faibles modifications dans le livre (2001) de Pierre Bourdieu, « Chapitre 2 : L'État et la construction du marché », les citations sont tirées de cette 2e publication

auteurs réunis autour de François Ascher dans *Le logement en questions* (Ascher, 1995), suivi d'autres publications importantes et conduisant à une fragmentation des approches sur le plan scientifique et intellectuel. Dans ce nouveau contexte, le logement social tient une place antinomique, puisqu'il demeure l'instrument privilégié de l'action publique, avec un indéniable succès quantitatif : le parc a plus que triplé depuis le début des années 1970, soit la plus forte augmentation, de très loin, par rapport aux autres statuts d'occupation bénéficiant chacun d'un autre volet spécifique de la politique du logement.

Mais le logement social ne constitue pas la solution unique et efficiente au grippage du système, loin de là, car une transformation profonde est à l'œuvre du système de l'habitat qui bouleverse les filières guidant les parcours résidentiels des ménages (Lévy, Salingue et Boisard, 2017). La question n'est donc plus d'identifier dans le débat public un moment spécifique de cristallisation, et par conséquent de se focaliser sur le champ administratif qui en aurait la charge, mais au contraire de comprendre pourquoi s'observe aujourd'hui encore une inertie politique par-delà les débats conjoncturels. Il apparaît donc plus pertinent de se tourner désormais vers le groupe des acteurs du logement social qui ont la double caractéristique d'incarner le volet majeur et historique de l'action publique en matière de logement, tout en étant le révélateur d'une impuissance politique globale de transformation systémique. Celle-ci se manifeste par l'impossibilité de faire advenir un récit politique en adéquation avec l'ensemble des données de la période contemporaine et associé à des résultats significatifs en ce sens. En effet, si les dernières années peuvent être analysées comme une accentuation de la pente néo-libérale de la politique du logement (Foal et al., 2022), redonnant du poids aux acteurs minoritaires prônant historiquement cette voie, tout se passe dans le même temps avec un soutien revendiqué au secteur du logement social. En effet, il n'a jamais été question de fixer comme objectif une baisse de la production Hlm, et le projet d'augmenter significativement les ventes à terme du parc reste également encadré par l'accession sociale à la propriété, limitant de ce fait sa portée quantitative et surtout fermant la porte aux investisseurs privés de marché.

L'autre différence avec l'enquête de Rosine Christin et Pierre Bourdieu se situe dans la visée explicative. Les positions écraseraient en quelques sorte les prises de positions des acteurs, de sorte que la reproduction du système institutionnel permettrait presque à elle seule de comprendre les raisons de la politique du logement, comme si les prises de positions étaient figées. Transposé aux acteurs du logement social, cela reviendrait à expliquer principalement la représentation au regard des propriétés symboliques des acteurs qui se feraient le reflet de leur trajectoire, et relativiserait l'apport cognitif de chacun. Or, étant donné que la présente enquête ne prend pas pour objet un moment lié à un événement singulier, à un tournant entendu

comme tel, la matière des discours portera automatiquement moins sur la relation entre position et prise de position. Les acteurs ne seront pas amenés à prendre parti dans une controverse bien installée et identifiée de tous, mais au contraire seront invités à s'interroger sur le flou de l'époque, la trajectoire et l'avenir d'un secteur. Par conséquent, l'enjeu pour l'analyse ne sera plus celui de cartographier *in fine* des rapports des forces, ni l'influence relative des pouvoirs de telle ou telle position, mais de façon plus exploratoire, de discerner les différentes visions en présence, comment leurs composantes se mêlent, se complètent ou s'opposent sur le fond.

Pour autant ni la position, ni la trajectoire des acteurs ne peuvent être considérées comme neutres, dans le processus cognitif qui établit leur vision du logement social. À la différence, par exemple, du chercheur qui construit une approche au regard du corpus de connaissance existant, les acteurs pensent leur objet au travers d'un ensemble d'expériences pratiques, de ressources intellectuelles plus diverses et plus ou moins aisément diffusées, prennent en compte éventuellement des opportunités de carrières. En ce sens, la perspective déterministe de leur position est certes forcément moins prégnante que dans l'approche de Rosine Christin et Pierre Bourdieu, mais ne peut être négligée pour autant. C'est pourquoi, plutôt que de partir de l'hypothèse d'une quasi superposition des positions et prises de positions, il apparaît plus adapté dans un premier temps de considérer pleinement les représentations exprimées, pour elles-mêmes, et de comprendre comment elles s'agencent dans un système de représentation globale. Puis, dans un second temps, de chercher certes dans les positions, mais plus profondément dans les trajectoires, ce qui nourrit ces positions du point de vue cognitif. Ces éléments étant posés, la constitution de l'échantillon d'acteur peut être envisagée.

Constitution de l'échantillon

Quand Rosine Christin et Pierre Bourdieu cherchent à identifier ceux qu'ils appellent les « agents efficients » (Bourdieu, 2001, p124) de la réforme, la présente enquête doit identifier plutôt les *hauts dirigeants du logement social* actuels, porteurs d'un discours avancé sur leur objet. Pour constituer leur groupe témoin, les deux sociologues ont « procédé par tâtonnements, en faisant intervenir, outre les critères "réputationnels" dégagés par l'analyse des entretiens et des récits publiés, des critères institutionnels, comme l'occupation de positions de pouvoir » (Bourdieu, 2001, p125). Dans cette thèse, la démarche est plutôt celle d'une immersion progressive de long terme, en deux temps, étendue sur près d'une dizaine d'années d'observation participante, au sein de différentes scènes d'expression de la politique nationale du logement. D'abord, entre 2011 et 2015, ma position de coordinateur du cycle de concertation des *Rencontres nationales du logement*, composées de 12 étapes, s'est faite le reflet du rapport

entre échelon local, dans le Sud-Est de la France, et national, avec des événements à l'Assemblée nationale et au Sénat. Dans la préface que Jean-Claude Driant (Driant, 2018) rédige dans l'ouvrage que j'ai édité et qui en fait la synthèse, celui-ci relève « la formulation de questions nationales sur la crise du logement et un engagement politique composite avec […] une grande diversité de personnalités invitées » (Driant, 2018, p9).

Figure 18 : Photographie des 4e Rencontres nationales du logement et de l'habitat

Hôtel de ville d'Avignon, le 14 novembre 2014

Cette manifestation est accueillie par la Maire d'Avignon et son premier adjoint, Président de Grand Delta Habitat, en présence du Secrétaire général aux affaires régionales, représentant la Ministre Sylvia Pinel. La journée se déroule autour d'une trentaine de personnalités nationales et d'environ 200 acteurs du logement du Sud-Est de la France. Dans le programme interviennent ainsi Marie-Noëlle Lienemann, sénatrice et ancienne ministre, Jean-Louis Dumont, député et Président de l'Union sociale pour l'habitat, Thierry Repentin, alors délégué interministériel, ainsi que les Présidents de la Confédération nationale du logement et de la Confédération générale du logement, la Secrétaire de la Confédération syndicale des familles, membre du CESE représentants les locataires, Bernard Coloos de la Fédération française du bâtiment ou Roger Thune, représentant le Medef, Patrick Doutreligne pour la Fondation Abbé Pierre.

Crédits : Rnlh

Puis, dans un deuxième temps d'une durée équivalente, entre 2015 et 2019, j'ai occupé la fonction de secrétaire des rapports au congrès de l'Union sociale pour l'habitat, l'instance historique de représentation du logement social à l'échelle nationale, localisée à Paris dans le 8e arrondissement. Cette position a le double intérêt d'être rattachée à la délégation générale, c'est-à-dire aux dirigeants permanents de la structure confédérale, et de suivre de façon active l'élaboration du document de fond annuel, à visée stratégique, produit par l'organisation. Chaque rapport, dont le thème est proposé par la délégation générale, est approuvé par le Comité exécutif représentant les différentes fédérations. Il a l'intérêt d'être pensé chaque année selon une méthodologie différente. Le rapport de 2015 (Union sociale pour l'habitat, 2015) était par exemple inscrit dans le processus propre au champ administratif, en prenant appui sur les travaux d'une des commissions permanentes de l'Union sociale pour l'habitat, présidée par un Sénateur. Son fonctionnement associait des auditions de personnalités qualifiées reconnues au plan national, des débats avec les experts thématiques du secteur, des représentants de la diversité des organismes et un travail d'écriture avec le directeur des services tenant le rôle de rapporteur général. Une partie de ces travaux avait en outre pour but d'établir la position de l'organisation dans le cadre de la négociation d'un accord avec la Ministre de l'écologie de l'époque. Les documents intermédiaires étaient ainsi communiqués à son cabinet régulièrement.

Le rapport de 2018 (Union sociale pour l'habitat, 2018) était quant à lui tourné vers l'ensemble des partenaires institutionnels de l'Union sociale pour l'habitat, distinguant différents collèges. D'abord les contributions du Ministre du logement, du Directeur général de la Caisse des Dépôts et du groupe Action Logement, puis celles de chacun des représentants des associations des élus des collectivités locales. Suivaient cinq textes d'experts nationaux du monde associatif, dont Christophe Robert de la Fondation Abbé Pierre, et Louis Gallois, président de la Fédération des acteurs de la solidarité ou Jean-Baptiste Eyrault du Collectif Droit au logement. Trois témoignages étaient également joints d'acteurs des banlieues, dont Olivier Klein alors président de l'Agence de la rénovation urbaine. Enfin, les cinq associations de locataires Hlm présentaient elles-aussi une tribune. La composition de ce document contribue ainsi à dresser une cartographie des positions des acteurs du logement social.

En complément durant toute la période de la décennie 2010, ma participation, dans le public, à de nombreuses manifestations d'envergure nationale à Paris, m'a permis de remarquer la régularité dans les tribunes de certaines personnalités nationales, de comparer les discours tenus, les points de consensus et les polémiques récurrentes soulevées. Plusieurs événements

marquants peuvent ainsi être soulignés parmi d'autres, pour leur rôle particulier dans l'élaboration de la vision commune des acteurs nationaux du logement en général d'une part, et concernant proprement le logement social d'autre part, montrant que finalement les deux se mêlent couramment. En 2010, la conférence de restitution des travaux des « États généraux du logement » conclut une démarche qui vise « à engager une refondation de la politique du logement » (États généraux du logement, 2010, p5). Rassemblant une quarantaine d'organisations du secteur du logement, elle est néanmoins impulsée par le président de l'Union sociale pour l'habitat de l'époque, Thierry Repentin, et coordonnée par une très haute fonctionnaire en détachement, témoignant de la position centrale des acteurs du logement social dans l'élaboration d'une approche politique d'ensemble du secteur du logement. La même année se tient la Conférence de France Stratégie dans l'amphithéâtre de Sciences Po sur le logement social en Europe, qui interroge directement l'opportunité pour le gouvernement de spécialiser le peuplement du logement social en direction des plus modestes. A la même époque, celle de Perl, sur l'usufruit locatif social à la Maison de la Chimie, est la première manifestation voulant affirmer cette modalité alternative de financement privé du logement social, inspirée d'un modèle Suisse.

Par ailleurs, ma participation comme personnalité qualifiée sur proposition d'un haut dirigeant de l'Union sociale pour l'habitat à la Commission logement du Parti Socialiste, rue de Solférino, m'a permis d'avoir des échanges privilégiés dans les années 2014-2015 avec les hauts dirigeants d'une organisation politique au pouvoir et son représentant au gouvernement, le conseiller du Premier Ministre. C'est également le cas, lorsqu'il s'est agi d'organiser pour le centenaire de la Confédération nationale du logement, une conférence sur la participation des habitants en lien avec la Présidence de l'Assemblée nationale en 2016, en présence de représentants de syndicats de locataires, ou d'organisation équivalente, de plusieurs pays francophones. Ces différentes occasions d'observation allaient dans le sens des connaissances académiques sur le champ politique (Bourdieu, 2000), de la prise en compte du poids symbolique de la parole publique en fonction de ses contextes (Bourdieu, 1982), et m'ont permis d'approfondir empiriquement les synthèses disponibles sur la politique du logement contemporaine (Fijalkow et Lévy, 2010 ; Driant, 2015), le fonctionnement interne au logement social étant quant à lui moins documenté.

Mais ma participation à l'ensemble des Congrès Hlm à partir de 2011 (à l'exception de celui de 2022), tantôt comme invité, tantôt dans l'équipe d'organisation à différents postes, m'a permis d'approfondir tant la connaissance du système d'acteurs, que la compréhension des enjeux politiques du logement social du point de vue de son instance représentative, et donc par

différenciation des autres positions du champ en interactions. À cet égard, le Congrès Hlm de Strasbourg en 2017 a été une excellente illustration du renversement de l'équilibre partenarial délicat entre le Mouvement Hlm et l'État, vers la défiance, après le projet de loi de finance de 2018 prévoyant une baisse significative du budget des APL (Lévy-Vroelant, 2017). Les huées des congressistes dans la salle des plénières au moment du discours d'ouverture, à l'endroit du nouveau Ministre du logement Julien Denormandie, ont été une entorse à l'habituelle bienséance républicaine. Pour le spectateur posté en haut des tribunes latérales interdites au public, la scène a constitué une expérience sensible de confrontation symbolique, qu'un récit de deuxième main ou une photographie ne peuvent retranscrire qu'imparfaitement. En définitive durant cette dizaine d'années, l'occupation successive et souvent concomitante de multiples positions dans le champ du logement et du logement social au sein de sa fraction nationale, m'a permis à la fois d'observer sa structuration et de pratiquer une caractéristique essentielle de ses acteurs : naviguer en permanence d'une position à l'autre tout en conservant l'unité de ma propre pensée.

Figure 19 : Photographie du discours du Ministre Julien Denormandie au Congrès Hlm de Strasbourg le 26 septembre 2017

Julien Denormandie, nouvel acteur politique à l'époque et non connaisseur du secteur, vient pour la première fois à un Congrès Hlm, dont le public au contraire, est le plus souvent familier de l'événement. Le Ministre peine à dérouler son discours, surpris à juste titre par l'hostilité bruyante de l'assistance. Jusqu'alors, il n'avait pas pris la mesure de la violence symbolique de la décision, reçue comme une attaque frontale, de la baisse des APL dans le secteur du logement social décidée tout récemment alors par le gouvernement.

Catholique et père de famille nombreuse, il est ingénieur des eaux et forêts. Proche des milieux financiers, son beau-père, Président de l'AMF, ayant été gouverneur de la Banque de France tout comme l'un de ses ancêtres, Ernest Denormandie, il commence sa carrière dans l'administration sur des postes liés au développement économique, puis rejoint les cabinets ministériels, dont celui d'Emmanuel Macron à l'économie. Engagé très tôt auprès de lui, il entre au gouvernement après son élection à la Présidence de la République. Il est alors nommé Secrétaire d'État puis Ministre du logement.

À près d'une cinquantaine d'années d'écart, son parcours et ses convictions ouvertes à la financiarisation du secteur sont proches des positions et prises de positions décrites par Rosine Christin et Pierre Bourdieu, pour rendre compte des agents du champ administratif à l'origine des ambitions libérales de la réforme de 1977.

Prise de vue accessible depuis la régie
Crédits : FR

Au moment de lancer le cycle d'entretien, une liste des personnalités nationales s'établit donc aisément, dans la volonté d'élargir au mieux le cercle des positions, et de cibler prioritairement les acteurs ayant développé un discours avec la qualité d'expert du logement social, croisant également les générations, entre figures assimilées aux historiques dans le domaine et figures plus récentes. Dans un premier temps, de façon tâtonnante, plusieurs groupes provisoires ont été définis, du côté de l'État, avec d'anciens Ministres et des hauts fonctionnaires membres des cabinets ; du côté du Mouvement Hlm, avec des hauts dirigeants des instances et des organismes ; du côté des partenaires du Mouvement Hlm, avec des représentants des associations ; mais aussi du côté des experts agissant en cette qualité, du côté des chercheurs ou enseignants intervenant comme consultant, ou comme membre de commissions nationales par exemple. Ce sont logiquement ajoutés des parlementaires impliqués dans le domaine, mais aussi des journalistes spécialisés de la presse nationale. Enfin, pour tenir compte de l'écart possible au sein de la représentation entre personnalité nationale et locale, quatre profils de grands acteurs régionaux ont été inclus dans l'échantillon. Pour préciser ce premier balayage tiré de l'observation et sortir de ce que Rosine Christin et Pierre Bourdieu appellent le « cercle herméneutique » (p125), cette liste a été réinterrogée et affinée « par un mouvement constant de va-et-vient entre le repérage des agents socialement désignés comme

"importants" qui fait partie de tout processus de familiarisation avec un "milieu" et l'explicitation des principes pratiquement engagés dans ce repérage » (p125)

Avant de présenter ce travail d'objectivation et de classement, la liste des entretiens réalisés est présentée ci-après, renseignée avec simplement quelques qualités, permettant une première appréciation de l'échantillon constitué. Il est probable qu'un lecteur fin connaisseur du système des acteurs du logement social s'étonnera de l'absence de telle ou telle personnalité fort reconnue pourtant. Une explication probable est que l'organisation d'un rendez-vous n'a pas abouti durant la campagne d'entretien, ou que dans l'équilibrage général, son profil se retrouvait assez proche d'un autre. En effet au terme de la campagne, les discours obtenus arrivaient à saturation de l'information, en ce sens que les informations supplémentaires apportées par un nouvel entretien, en comparaison de celles déjà collectées auparavant, devenaient faibles et tendaient principalement à la répétition. Les entretiens ont été menés entre septembre 2018 et juin 2019, à raison d'un peu plus d'une interview par semaine en moyenne, d'une durée chacune d'environ 1h30, soit 76 heures au total pour les entretiens principaux, auxquelles s'ajoutent une quinzaine d'heures pour les entretiens exploratoires. Un entretien s'est avéré nettement plus long que les autres, avec un ancien parlementaire n'ayant, à l'époque, plus de fonction éminente dans le champ depuis peu. Un autre a été particulièrement court, du fait de l'agenda contraint d'un ancien Premier Ministre.

Document : liste des enquêtés

Elle comprend 51 personnalités, présentées ici par ordre alphabétique, associées à deux de leurs qualités principales, suivies le cas échéant des mentions de leurs nominations dans les cabinets ministériels, puis des activités éventuelles dans l'enseignement supérieur et la recherche. Les fonctions occupées ultérieurement au cycle d'entretien ne sont pas prises en compte.

MICHEL AMZALLAG, Conseiller à la direction des études économiques de l'Union sociale pour l'habitat

BENOIST APPARU, Ministre délégué au logement, Président du Groupe In'Li Action Logement, cabinet Darcos et Vautrin (enseignement supérieur, cohésion sociale)

SABINE BAÏETTO-BEYSSON, Directrice générale de l'Anpec, Directrice générale de la Miloos, cabinet Méhaignerie

JEAN-LUC BERHO, Vice-président de l'UESL et Président de l'APAGL, Secrétaire confédéral de la CFDT en charge du logement

BERNARD BLANC, Directeur général d'Aquitanis, Chercheur associé dans un laboratoire universitaire de Sciences de gestions

DENIS BURCKEL, Directeur général de la CGLLS, Conseiller à la Cour des Comptes, cabinet Lienemann, professeur associé à Dauphine

ALAIN CACHEUX, Président de la Fédération des Offices Hlm, Député du Nord et adjoint au maire de Lille

RACHEL CHANE SEE CHU, Adjointe au sous-directeur du développement durable du Ministère, Directrice des stratégies urbaines du Groupe SNCF, cabinet Mézard, cabinet Denormandie

BERNARD COLOOS, Délégué général adjoint de la FFB, Directeur des études économiques du Ministère, professeur associé à Science Po et à Paris XII

DIDIER CORNUEL, Directeur de recherche CNRS, Membre de la Commission des comptes du logement, Professeur à Lille 1

EMMANUELLE COSSE, Ministre de l'habitat durable, Vice-Présidente de la Région Île-de-France déléguée au logement

PHILIPPE DALLIER, Vice-président du Sénat, rapporteur du budget ville et logement, Maire des Pavillons-sous-Bois en Seine-Saint-Denis

JULIEN DAMON, Directeur des questions sociales du Centre d'analyse stratégique (Service du Premier Ministre), Directeur de la recherche et prospective de la CNAF, cabinet Périssol, professeur associé à Science Po

JÉRÔME DIAN, Inspecteur des finances, Directeur chez Bucephale Finances, enseignant en fiscalité à Paris Ouest

DOMINIQUE DUJOLS, Conseillère maître à la Cour des comptes, Conseillère à l'Union sociale pour l'habitat

JEAN-LOUIS DUMONT, Président de l'Union sociale pour l'habitat, Député-Maire de Verdun

GILBERT EMONT, Directeur d'une filiale du Groupe SNI, Directeur de la Fondation Palladio, cabinet Lion à la Caisse des dépôts

JEAN-BAPTISTE EYRAUD, Porte-parole de Droit au logement

MICHEL FRÉCHET, Président de la Confédération générale du logement, Élu local à Nanterre

LAURENT GIROMETTI, Directeur du Ministère, Directeur technique de l'ANAH

DANIEL GOLDBERG, Député, Rapporteur du budget logement de l'Assemblée nationale, Élu local en Seine-Saint-Denis

PIERRE-FRANÇOIS GOUIFFÈS, Directeur général de RHL-ESH, Directeur général d'Efidis Groupe CDC Habitat, cabinet Boorlo, maître de conférences à Sciences Po

LAURENT GOYARD, Directeur de la Fédération des OPH, Directeur de l'OPH de Lille

EMMANUEL HÉMOUS, Directeur de l'association régionale des Hlm Nouvelle Aquitaine, Délégué du préfet de la Gironde pour l'insertion des jeunes

FRANÇOIS JOLIVET, Député, Rapporteur du budget logement de l'Assemblée nationale, Directeur clientèle national du Groupe ICF Habitat

AMINATA KONÉ, Secrétaire confédérale de la Confédération syndicale des famille, Conseillère au CESE

FRÉDÉRIQUE LAHAYE DE FRÉMINVILLE, Vice-Présidente de la CGL, Directrice du Logement de la ville de Paris, cabinet Besson, conseillère logement du Premier Ministre Manuel Valls

PATRICE LANCO, Directeur-adjoint du Ministère, Conseiller au Plan, cabinet Besson

PIERRE-RENÉ LEMAS, Directeur du Ministère, Directeur général de la Caisse des dépôts, Secrétaire général de la Présidence de la République de François Hollande

GUY LEMÉE, Rédacteur en chef de la lettre professionnel Habitat et Collectivités locales, Directeur d'un cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage Inventaires

MARIE-NOËLLE LIENEMANN, Ministre déléguée au Logement, Présidente des Coop'Hlm, enseignante au CNAM

MARIANNE LOUIS, Directrice générale de l'Union sociale pour l'habitat, Élue à Evry, enseignante à l'Université

VINCENT LOURIER, Directeur de la Fédération des Coop'Hlm, attaché parlementaire de Jean-Louis Dumont

MICHEL MOUILLART, Directeur scientifique de l'Observatoire Clameur, Consultant en économie immobilière, maître de conférences à Paris X

CHRISTIAN NICOL, Directeur général de l'ANAH, Directeur général de la Miloos, cabinet Besson

FRÉDÉRIC PAUL, Délégué général de l'Union sociale pour l'habitat, Directeur général du CREPAH

VÉRONIQUE PAVAGEAU, Directrice générale de l'OPH de Rochefort, Attachée principale dans un service départemental de l'enfance

PIERRE-ANDRÉ PÉRISSOL, Ministre du Logement, Président du Groupe Arcade

JÉRÔME PUELL, Directeur de la Fédération des ESH, Directeur de l'innovation du Groupe Arcade, Conseiller logement du Premier Ministre Jean-Marc Ayrault

PIERRE QUERCY, Délégué général de l'Union sociale pour l'habitat, Rapporteur général du Conseil national de l'habitat, cabinet Borloo

THIERRY REPENTIN, Président de l'Union sociale pour l'habitat, Sénateur de Savoie, Ministre du Gouvernement Ayrault II et cabinet Besson

ISABELLE REY-LEFÈBVRE, Journaliste spécialiste logement du Monde, Permanente de l'association des responsables de copropriétés

CHRISTOPHE ROBERT, Délégué général de la Fondation Abbé Pierre, Chargé de mission d'un cabinet d'études

LAURENCE ROUÈDE, Conseillère régionale déléguée au Foncier et à l'habitat innovant, Première adjointe de Libourne, cabinet de l'Agglomération du libournais

JEAN-MICHEL ROYO, Directeur d'Arkéa Banque Entreprise, groupe Crédit Mutuel, fondateur du Blog des institutionnels

FRANÇOIS SALZGEBER, Directeur de la Fédération des associations régionales Hlm, Consultant au CREPHA, professeur associé à Sciences Po

TONINO SÉRAFINI, Journaliste spécialiste du logement, Chef du service société de Libération

CLAUDE TAFFIN, Administrateur de l'INSEE, Directeur des études économiques de l'Union sociale pour l'habitat

ROGER THUNE, Directeur Logement du MEDEF, Directeur général de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes

FRÉDÉRIQUE XELOT, Rédactrice en cheffe du magazine Actualité Habitat

ANDRÉ YCHÉ, Président du groupe CDC Habitat, Contrôleur général des armés, cabinet Richard (Ministère de la Défense), enseignant en droit et économie à Paris II et en école militaire

*

À cette liste principale suivant une grille d'entretien systématique, s'ajoutent 11 entretiens complémentaires à caractère exploratoire.

JEAN-MARC AYRAULT, Premier Ministre, Député-Maire de Nantes

BERNARD AVRIL, Directeur des relations institutionnelles du groupe George V, Président d'Habitat et Humanisme Île-de-France, cabinet Quilès

RADMILA DATSENKO, Economiste, Cheffe de projet au CREDOC, membre de la Commission des comptes du logement (entretien sur sa thèse)

DOMINIQUE ROYOUX, Directeur du laboratoire Ruralités, Directeur de la prospective et de la coopération territoriale du Grand Poitiers, Professeur des universités

GÉRARD SALMONA, Sociologue, Consultant

COLIN THOMAS, Chargé de mission au Bureau 6B du Ministère du budget

ANONYME, Haut fonctionnaire du Ministère, directeur d'établissement public, membre de cabinet (entretien non enregistré)

BRUNO CAUTRÈS, Politiste, Chargé de recherche au CNRS

HERVÉ LE BRAS, Historien et Démographe, Directeur de recherche, INED, EHESS

BERNARD STIEGLER, Philosophe, Professeur des universités, IRI, Ars Industrialis

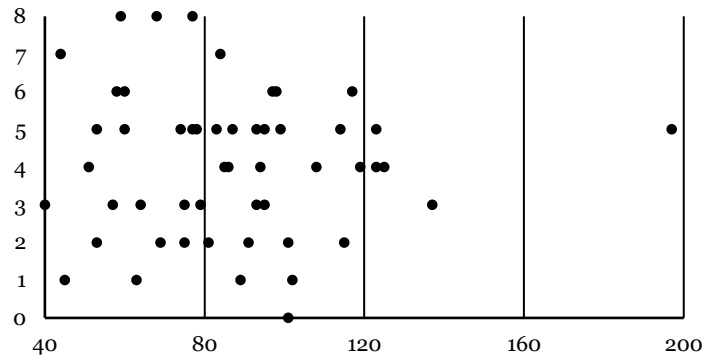
JEAN VIARD, Sociologue, Directeur de recherche honoraire au CNRS, Éditeur

Analyse statistique

Progressivement en marge de l'observation, un ensemble de qualités ont été relevées pour chacun des acteurs enquêtés par des recherches complémentaires à caractères biographique, constituant en quelque sorte une fiche d'identité sur critères objectifs, et finalement resserrées à deux aspects. Le premier concerne les différentes positions occupées, soit au gouvernement,

comme ministre ou conseiller, au parlement comme sénateur ou député, voire dans la troisième chambre que constitue le Conseil économique, social et environnemental, ou dans les territoires comme élu des collectivités locales. Mais aussi les positions dans la haute fonction publique sont relevées, sans distinguer la qualité de fonctionnaire de celle de contractuelle, étant apparu que certaines personnalités ont pu diriger des agences d'État ou être nommées Conseiller logement du Premier Ministre, tout en ayant jamais été titularisées. Parallèlement, les positions dans les instances professionnelles liées au secteur du logement, le cas échéant militantes, sont notées ainsi que les interventions en tant qu'enseignant dans l'enseignement supérieur de haut niveau. Le second aspect concerne des positions de nature essentiellement symboliques, comme la nomination dans l'un des deux ordres nationaux, que sont celui de la légion d'honneur ou du mérite, la possession d'un titre scolaire prestigieux, d'une grande école réputée ou le grade de docteur de l'université, ainsi que l'existence de publications à diffusion nationale. Enfin, la nomination au journal officiel dans une commission nationale liée à la politique du logement est notée, telle que le Conseil national de l'habitat placé auprès du Ministre du logement, ou le Conseil national des villes sur la question des banlieues, par exemple. Au total, 11 qualités différentes ont été prises en compte. Leur cumul confère une position symbolique croissante aux acteurs, mais elle n'a que marginalement influencé la conduite des entretiens. La comparaison entre la durée des entretiens et le cumul de titres symboliques, montre que seules les 5 personnalités le plus dotées (nombre de qualités relevées de niveau 7 et 8) ont consacré un temps significativement plus court en moyenne que les autres. Le graphique qui suit en rend compte.

Figure 20 : graphique de la durée des entretiens en fonction du cumul de qualités



Axe des X : durée en minutes

Axe des Y : nombre de qualités cumulées

Chaque point représente un enquêté

Bien que de portée heuristique limitée, le choix d'insérer ce graphique répond à la volonté de familiariser progressivement le lecteur aux outils de représentation qui seront mobilisés dans le traitement de l'enquête et iront avec une complexité croissante, du fait de l'usage de l'analyse factorielle des données. En effet, il faut bien préciser que l'enquête menée est de nature qualitative, elle porte sur des positions sociales d'un échantillon restreint d'individus, tout en s'intéressant à l'interprétation de leurs discours, quant au logement social et à la politique du logement contemporaine. Mais puisque l'attention est portée sur la structuration de leur représentation, il s'agit concrètement d'obtenir au bout du compte une image de cette représentation, capable de se faire le reflet de sa structuration. Dans le cas présent, l'ensemble A est la matière collectée de l'enquête, juxtaposant paroles d'acteurs et indications biographiques. Il s'agit d'organiser petit à petit cette matière, pour en faire apparaître sa simplification à l'essentiel, c'est-à-dire une image aisément intelligible de sa complexité interne et invisible à la seule observation du champ, inatteignable par la seule juxtaposition des citations d'entretien, ou l'analyse statistique descriptive à une ou deux variables. Le résultat de cette opération rigoureuse d'éclaircissement est l'ensemble B. Pour y parvenir, la méthode est très différente de celle des enquêtes quantitatives qui tirent des régularités de la multiplication des cas, et à l'opposé, distincte aussi de l'analyse qualitative pure, travaillant seulement la matière du langage par sa signification. L'originalité consiste à faire intervenir des méthodes avancées de classements et de tris, qui emploient les tableaux à double entrées comme des matrices, sous la forme de tableaux disjonctifs. Cela signifie que des renseignements qualitatifs, comme le fait par exemple pour un acteur d'être doté ou non d'un critère particulier, tel que sa nomination dans l'ordre de la légion d'honneur, se transforme pour la colonne du tableau « décoration » en un « N » comme *non* pour l'absence de décoration, et un « O » comme *oui* pour la nomination, et ainsi de suite pour toutes les *modalités* prises en compte et tous les acteurs de l'échantillon, devenu des *variables* de séries statistiques, usuellement appelée *méthode des scores*.

Le procédé peut ainsi être généralisé à l'analyse de discours, dès lors que des *items* récurrents sont identifiés pour une question donnée, définissant ses modalités de réponse empiriquement durant le dépouillement. L'analyse construit donc dans une première étape une *table* de présentation systématisée des informations collectées. À partir de là, la table devient la matrice de référence d'une configuration géométrique qui transforme toutes les informations enregistrées en un système de positions dans un espace abstrait aux multiples dimensions. Cette présentation des résultats prend la forme d'*un nuage de points* dont les propriétés géométriques peuvent être étudiées, sachant que ces propriétés sont la représentation directe – sans simplification, ni déformation – de la configuration des données, d'où son pouvoir explicatif et

pas simplement illustratif. C'est pourquoi dans certaines applications possibles, le terme d'analyse des *correspondances* est employé. Comme le note très clairement dans la préface de son manuel de référence sur l'analyse multidimensionnelle Brigitte Le Roux (Le Roux, 2014), statisticienne dont le parcours a croisé celui de Pierre Bourdieu : « entre le qualitatif et le quantitatif, il y a la géométrie » (pIV). Autrement dit, en résumé de façon simplifiée, entre l'analyse uniquement portée sur le langage, et celle tournée vers les modalisations mathématiques, il existe une troisième voie en quelque sorte intermédiaire ou mixte, qui reste attachée aux données qualitatives, mais tout en concentrant l'attention sur les formes de leur répartition, ces formes pouvant être décrites comme des objets géométriques.

Ce type d'approche au cœur de la sociologie de Pierre Bourdieu est plus généralement caractéristique de l'école française de l'analyse de données marquée notamment par la figure du mathématicien Jean-Paul Benzécri. Les psychosociologues s'en sont saisis, de même que les géographes dont témoigne l'ouvrage de référence de Léna Sanders (Sanders, 1990), faisait aujourd'hui de l'*analyse factorielle* une méthode usuelle en sciences sociales. Depuis les années 1960 où ses techniques ont été mises en place, leurs usages ont été développés et simplifiés grâce au progrès de la recherche et de l'informatique. Des formations universitaires ont ainsi été mises en place, dont les cours de Ricco Rakotomalala (Rakitimalala, 2020) à l'Université de Lyon 2 disponibles en libre accès, qui ont servi de référence à ceux de Gilles Robert[80], suivis pour la réalisation de la présente enquête. Pour Pierre Bourdieu, la vertu explicative de ce mode de traitement en sciences sociale est tout à fait déterminante, y compris du point de vue épistémologique. C'est d'ailleurs le seul point sujet à modification entre son article dans les *Actes de la recherche en sciences sociales* écrit avec Rosine Christin en 1990, et sa republication en chapitre dans les *Structures sociales de l'économie* en 2001. Ainsi, un premier ajout positionne par rapport aux modélisations mathématiques l'analyse des correspondances, laquelle selon le sociologue « *n'a rien de la méthode purement descriptive que veulent y voir ceux qui l'opposent à l'analyse de régression* » (p128, en *italique* dans le texte). A l'opposé quelques pages plus loin, il prend position par rapport à l'analyse de discours, cette fois entre parenthèse dans le texte : « (On voit en passant combien il serait vain, au moins dans ce cas, et sans doute de manière plus générale, de chercher dans le seul discours, comme certains tenants de « l'analyse de discours », les lois de construction du discours qui résident en fait dans les lois de construction de l'espace de production du discours) » (p134). C'est pourquoi la présente enquête est attentive à l'analyse des positions des acteurs étudiées, et ne se limitera pas à la

[80] Ancien universitaire, aujourd'hui professeur particulier de mathématiques

seule analyse de leurs discours, mais intégrera aussi une étape d'approfondissement en les étudiant du point de vue statistique par l'analyse factorielle.

Définition des positions

L'objectivation des positions des enquêtés par les 11 critères a l'intérêt d'offrir une base possible pour un regroupement des acteurs, indépendamment de leurs discours. Une première typologie de référence peut ainsi en être tirée, afin de rendre compte de la diversité des positions globales, renseignant sur le champ du logement vu des acteurs du logement social. En intervenant avant de considérer sur le fond des discours, l'attention portée aux positions permet d'organiser l'analyse, et de consolider aussi la sélection de l'échantillon, en décrivant un aspect du fonctionnement du champ. Dans un article sur les positions et surtout leur combinaison, Luc Boltanski (Bolatanski, 1973) apporte en ce sens des précisions méthodologiques importantes. En effet, si l'enquête s'intéresse aux individus, les positions qu'ils occupent méritent d'être considérées aussi en tant que telles, parce qu'elles existent en partie de façon autonome dans l'espace social. Par exemple, si un président d'organisation quitte ses fonctions de président, la fonction devenue vacante continue d'exister, tout comme l'organisation qu'elle représente. Par ailleurs, l'ancien président peut le cas échéant conserver une position dans le champ du fait de ses autres fonctions, de parlementaire, par exemple. De plus, comprendre quelle position s'accorde plus volontiers avec telle autre, et inversement, quelle position ne se combine jamais avec une autre en particulier, montre comment se structure l'espace des positions, qui comporte des affinités internes et des antagonismes.

> Rien n'interdit donc de substituer à la détermination ou l'échantillonnage des individus puissants dans un champ défini la détermination ou l'échantillonnage de la population des positions de pouvoir propres à ce champ et de substituer à la description et à l'analyse des caractéristiques des individus (par exemple leur origine sociale, leur niveau d'instruction, etc.) et à l'évaluation de leur pouvoir individuel, la description et l'analyse des caractéristiques objectives des positions (qui inclut la description des caractéristiques exigées objectivement de leurs occupants éventuels) et du pouvoir qui leur est objectivement attaché mais aussi du type de relations objectives qui s'instaurent entre des positions différentes à l'intérieur d'un même champ ou entre champs afin de déterminer en chaque cas les règles de cumul, de compatibilité ou d'incompatibilité, d'inclusion ou d'exclusion entre positions.
>
> Luc Boltanski, in *L'espace positionnel*, p13

Cette longue phrase peut servir de guide à l'étude des positions. La proposition de Luc Boltanski, en 1973, prend d'emblée un parti pris moins déterministe dans son approche que celle de Rosine Christin et Pierre Bourdieu, et se prête de ce fait mieux à la présente enquête. Lorsque les deux sociologues retiennent plus d'une quarantaine de qualités (Bourdieu, 2001, p151), allant de la religion au nombre d'enfants, en passant par la scolarité éventuelle dans les prestigieux lycées parisiens, prenant le soin de les distinguer chacun, la qualification des acteurs du logement social n'a plus de nécessité à s'arrêter sur de telles variables. En effet, pour décrire comment s'établit la position des acteurs, plutôt que les modalités d'appartenance à la classe dominante, il est surtout utile de regarder comment se superposent, ou non, l'occupation des principales fonctions observées empiriquement, en distinguant par exemple celles qui renvoient au champ politique, de celles qui renvoient au champ du logement social en propre. Au lieu d'affiner la disparité des profils en multipliant les critères biographiques, il est donc ici préféré, au démarrage de l'analyse, un balisage de l'échantillon en fonction des grandes positions remarquées par l'observation. L'objectif est alors d'opérer des regroupements pertinents d'acteurs, qui soient le fruit du croisement de leurs qualités, et non de l'attribution *a priori* d'un critère prévalant sur les autres. Pour en présenter la logique, le plus simple est de prendre un exemple. Mais afin de préserver l'anonymat des enquêtés, celui-ci sera retenu dans la liste des entretiens exploratoires, qui ne figurera pas dans le traitement global des qualités des enquêtés. Le choix retenu est celui d'un ancien Premier Ministre, après son accord. L'intérêt de développer cet entretien est de rendre compte de la position et du discours d'un acteur au plus haut niveau de l'État, ayant contribué à des moments marquants de la politique du logement contemporaine, tout en montrant paradoxalement que sa position n'est que très modérément dominante, en tant qu'acteur du champ du logement et du logement social. D'où l'importance de ne pas considérer les positions comme la traduction d'une échelle hiérarchique dans l'attribution des pouvoir, mais comme l'expression d'une place singulière dans l'espace social avec différents champs de forces qui se regardent, en quelque sorte.

Figure 21 : Photographie du discours d'ouverture du Premier Ministre

Jean-Marc Ayrault au Congrès Hlm de Rennes, le 26 septembre 2012

Prise de vue depuis la salle des plénières

Crédits : FR

Jean-Marc Ayrault est une personnalité majeure de la vie politique française, qui a joué plusieurs rôles marquants à l'échelle locale et nationale en matière de logement et de logement social. D'abord élu local à Saint-Herblain puis à Nantes en Loire-Atlantique, il mène une politique d'aménagement qu'il décrit comme volontariste dès le début de l'entretien. Pour cela, la répartition des positions est entendue comme une clé de mise en œuvre. En prenant la présidence de l'Office publique de l'habitat pendant une dizaine d'années, il entend impulser une dynamique urbaine forte de rénovation du parc social de la ville, tout en menant d'importants travaux d'aménagement, notamment d'infrastructures de transport urbain, avec le chantier du tramway. Mais le logement social n'en reste pas moins présenté d'emblée comme un sujet de société faisant l'objet d'une politique globale, centrée sur les ménages modestes et avec l'ambition de la qualité urbaine.

> [*Sur le logement social*] C'est un enjeu de société important, qui permet, par une politique volontariste et donc des moyens, d'accéder, ou de faire en sorte qu'une partie de la population qui n'a pas les moyens, accède au logement, mais un logement de qualité. Ne pas seulement loger pour loger, mais que ce soit de l'urbain, de la ville, ou un nouveau morceau de ville. C'est toujours comme ça que je l'ai conçu.
> Quand j'ai été élu Maire de Nantes, […] j'ai considéré qu'il fallait changer de braquet et que la ville avait la chance de disposer d'un Office public de HLM. La plus grande partie [*du parc*] se

> trouvait intra-muros, de vrais quartiers parfois mixtes, parfois de grandes cités. L'enjeu, c'était la rénovation. […] Pour donner ainsi une politique très forte de cette orientation, j'ai décidé de prendre personnellement la présidence de l'Office public d'Hlm, qui en général était déléguée à un adjoint.
>
> Jean-Marc Ayrault (entretien)

Pour autant, Jean-Marc Ayrault n'ira pas plus loin en termes de positions dans le champ du logement durant son parcours politique, il ne s'impliquera pas directement, par exemple, dans les instances du secteur, comme a pu le faire un autre député-maire de grandes villes et ministre, Michel Delebarre, qui deviendra Président de l'Union sociale pour l'habitat en tant que sénateur. Jean-Marc Ayrault concentre toute son activité au sein de l'Assemblée nationale, d'abord comme député-maire de Nantes, mais surtout comme Président du groupe majoritaire, lorsque Lionel Jospin devient premier ministre, puis du premier groupe d'opposition jusqu'à sa propre nomination comme Premier ministre, après l'élection de François Hollande à la Présidence de la République. Il participe par exemple directement à la mise en place de la Loi SRU de 2000, qui prévoit le très symbolique article 55, imposant un taux minimum de logements sociaux dans certaines communes. Rappelant durant l'entretien que le rapporteur de la loi était Patrick Rimbert, adjoint à l'urbanisme de Nantes, il précise : « Cette loi qui est assez complexe dans ses aspects juridiques, voire techniques, va mettre à profit son expérience d'élu local ». Il explique ensuite que le principe de « fixer des objectifs contraignants en matière de logement social, aux communes rétives ou en retard, n'a pas posé de problème à la majorité qui soutenait Lionel Jospin, toutes tendances confondues », principalement pour deux raisons. D'une part, « les raisons politiques de fonds », qui renvoient à la vision urbaine et sociale exprimée au début de l'entretien, d'autre part du fait de « la connaissance du problème qui n'est pas une génération spontanée », soulignant les expériences d'élus locaux des députés qui « pouvaient parfois être conseiller départemental ou conseiller régional, adjoint ou conseiller municipal ».

Jean-Marc Ayrault rappelle ensuite que cette disposition a été fortement combattue par la droite, mais qu'il a souhaité malgré tout la renforcer. « Quand j'ai été premier ministre, vous vous souvenez, qu'on avait même augmenté les objectifs. Cela avait déplu, mais on l'a fait ». Il s'agissait d'un arbitrage personnel de sa part, la conviction qu'« il faut vraiment qu'on donne un signal, qu'on veut aller plus loin que ce qui a été fait avant, et qu'on ne baissera pas la garde, qu'on ne cèdera pas ». Revenant alors sur les raisons de la contestation, il procède par ellipse : « Cela a été combattu au titre de la liberté des communes, mais enfin, on voyait bien ce qui se

cachait derrière », c'est-à-dire, la place des ménages modestes dans la ville, revenant alors sur son expérience nantaise pour l'illustrer, notamment dans les discussions qu'il avait pu avoir avec les maires de son agglomération. Puis il monte en généralité pour revenir sur la capacité de l'État à mettre en œuvre une nécessaire politique nationale du logement social, étroitement liée à l'urbanisme, qui implique un effort particulier de concertation de l'ensemble des acteurs.

> Je me suis rendu compte, quand j'étais à Matignon qu'il fallait faire évoluer les esprits, y compris de la haute fonction publique, pour que nos politiques publiques nationales, gouvernementales, en matière de logement réussissent. Il fallait absolument contractualiser avec les collectivités locales ou les acteurs, les grandes organisations du logement social, l'Union sociale pour l'habitat, autrement… cela ne fonctionne pas.
>
> Jean-Marc Ayrault (entretien)

Plus loin dans l'entretien, il revient sur la baisse des APL qui est intervenue quelques mois auparavant, au tout début de la mandature d'Emmanuel Macron, afin d'illustrer l'épineuse question budgétaire. En tant que Premier Ministre, il explique avoir fait le choix opposé, et montre par là même combien la politique du logement reste sur ce volet de l'aide à la personne une politique nationale, une prérogative du gouvernement. Lorsqu'il arrive à la tête du gouvernement en 2012, Jean-Marc Ayrault ne peut pas nier les contraintes budgétaires : « vous vous souvenez, les déficits étaient proches des 25%, on n'était pas dans les clous au niveau Européen, nos engagements n'étaient pas respectés ». La priorité était donc de stopper cet accroissement, de « casser la spirale », malgré la difficulté d'un contexte de croissance faible. Une situation complexe qui implique des arbitrages budgétaires forts, dans le sens d'une baisse de la dépense publique qui devrait préserver par conséquent les grandes priorités du projet politique du gouvernement. « Et parmi les priorités, l'école, il y avait aussi le logement ».

C'est pourquoi il choisit de venir personnellement au Congrès Hlm de Rennes en septembre 2012 pour annoncer, comme le relate un article (Union sociale pour l'habitat, 2012) publié par l'Union sociale pour l'habitat, en plus la loi sur le logement social dont l'examen venait de commencer à l'Assemblée nationale, la fin du prélèvement sur le potentiel financier des organismes Hlm, le soutien par Action logement au financement de la rénovation urbaine des quartiers populaires à hauteur de 1,5 milliard d'euros, ainsi que des prêts bonifiés pour les organismes de logement social. La mobilisation des collectivités locales est également encouragée par l'annonce d'un principe de bonus/malus pour la construction de logements sociaux. Enfin une autre loi importante en direction des autres segments du parc est annoncée,

qui concernera la régulation du marché locatif privé par l'encadrement des loyers, une mesure politique marquant une rupture de doctrine par son choix d'une régulation active de la part de l'État.

Pourtant, proposer de faire des économies sur le logement fait partie des « marronniers habituels » de l'administration du budget car « C'est vrai, ça coûte très cher », lorsque s'additionne le montant total des aides au logement, avec les financements des aides personnelles au logement, de l'aide à la pierre encore en cours à l'époque, ou celles de la rénovation urbaine. Au total, une quarantaine de milliards sont affectés par an. Comme le remarque Jean-Marc Ayrault : « Cela peut être tentant pour un budgétaire de Bercy de dire : ''Voilà, on va faire des économies de plusieurs milliards'' », tout en ne touchant les dispositifs qu'« à la marge ». Mais il récuse complètement cette logique en deux temps. D'abord, il rappelle qu'une baisse du budget des ménages modestes, telle que la mesure rabot des 5 euros de baisse forfaitaire des APL par le gouvernement d'Edouard Philippe, représente déjà « beaucoup pour certains », ne peut être considérée comme négligeable. « Si vous avez de tout petits revenus, de petites ressources, en plus aléatoires, cela a un impact », notant au passage : « On ne se rend pas compte quand on n'est pas dans cette situation ». Ensuite, il insiste sur le fait que cette mesure élémentaire dans son principe du rabot ne se limite pas à cela, elle comporte une dimension politique forte : « c'est aussi un message qui a été adressé ». Elle donne le signal que le soutien au logement social n'est plus la priorité, que le secteur privé serait plus en mesure de répondre à la demande dans « une espèce d'illusion libérale, pour dire les choses un peu brutalement ». Pour autant, Jean-Marc Ayrault insiste dans le même temps sur sa conviction que le secteur du logement social doit évoluer, notamment sous la forme de regroupements d'organismes, mais dans le sens de la coopération, du « respect du partenaire », de la négociation de compromis.

Outre d'apporter un témoignage direct de l'histoire récente de la politique du logement, dans sa conception et ses arbitrages, l'analyse du discours de Jean-Marc Ayrault montre que ses convictions et ses actions se construisent bien autour d'une même position complexe, qui ne peut être réduite à celle, la plus élevée symboliquement au sein du gouvernement, de Premier Ministre, ni à celle occupée sur le plus long terme, de grand acteur de politique locale en tant que Maire de Nantes. Son activité à l'Assemblée nationale ne résume pas, elle non plus, sa trajectoire. Jean-Marc Ayrault exprime en effet une vision du logement social globale, liée à la place des ménages modestes dans la ville et à l'aménagement urbain en général, qui se traduit tout à la fois au niveau local dans l'évolution voulue par l'action municipale, et au niveau national dans l'affirmation de la tradition partenariale avec le Mouvement Hlm, doublée du

choix de la régulation des loyers. Marqué par une position de gauche traditionnellement associée au soutien au logement social, et malgré son rôle important dans l'élaboration de plusieurs lois, dont la loi SRU et la loi ALUR, Jean-Marc Ayrault reste modérément impliqué dans le champ du logement social, en termes de fonctions occupées. Sur les 11 critères de positions retenus dans l'enquête biographique, il n'en est doté que de 4. En effet, le cumul de critères ne témoigne que de la concentration de l'activité en matière de logement social, plaçant l'acteur au centre du jeu, sans pour autant qu'une position plus éloignée ne l'empêche d'obtenir une grande influence. C'est tout l'intérêt de raisonner en termes d'espace des positions et de dépasser l'analyse monographique, pour une approche d'ensemble de l'échantillon, dans la construction d'un espace des positions. En ce sens, la sélection des 11 critères a pour but de rendre compte de façon synthétique, à la fois des différentes positions professionnelles que peuvent occuper les acteurs nationaux du logement et du logement social au cours de leur carrière, mais aussi des signes honorifiques liés à leur trajectoire. Ceux-ci sont en effet régulièrement rappelés dans les notices biographiques lors de leurs interventions dans des conférences et des colloques. Par exemple, les décorations sont signalées dans l'annuaire des Hlm, préparé chaque année par l'Union sociale pour l'habitat. Les activités de publication quant à elles témoignent d'une contribution plus directe à la circulation des connaissances dans le champ, de la même manière que la participation à des commissions nationales témoigne d'une implication directe en termes de délibération collective, qui visent à établir une partie des prises de positions des acteurs dans leur rapport à l'État.

Figure 22 : Tableau de la position de Jean-Marc Ayrault

Selon les 11 critères biographiques de l'enquête

	Gouvernement	Elu chambres	Elu local	Haute fonction pub.	Haut dirigeant Hlm	Instances prof. ou mil.	Enseignant sup.	Ordre national	Commission nationale	Grande école ou doct.	Publications
Jean-Marc Ayrault	O	O	O	N	N	N	N	O	N	N	N

O : Oui ; N : Non

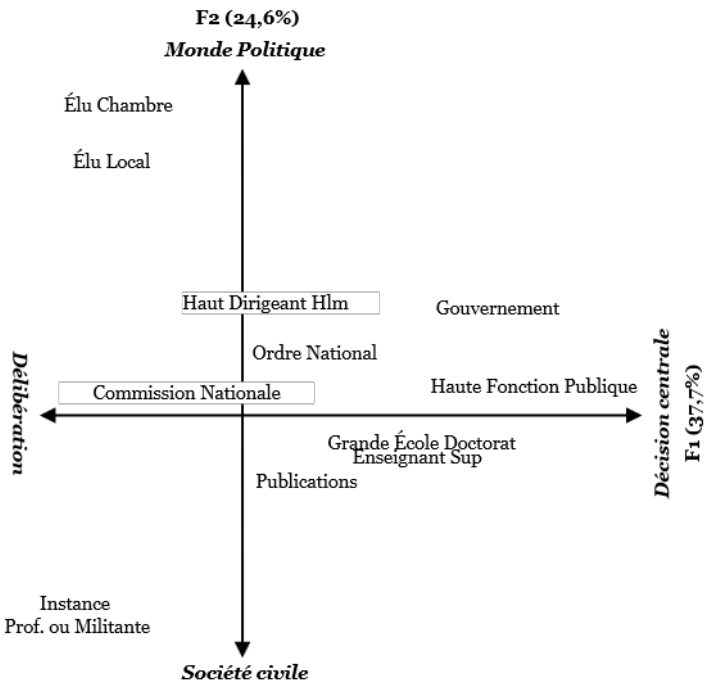
Espace des positions

Pour chacun des 51 enquêtés, le tableau précédent a été rempli de la même manière, constituant une table complète des positions de l'échantillon. Tout l'enjeu de l'analyse des

données consiste à produire une interprétation d'ensemble de ces 51 lignes, en fonction des 11 critères biographiques des colonnes. Une ligne est en quelques sorte un condensé monographique d'un acteur, de même qu'une colonne décrit les différentes modalités que prend une position observée dans le champ du logement social. Pour analyser ce type de données, différents outils sont à dispositions, regroupées en deux principaux, d'une part l'analyse factorielle, de l'autre la classification ascendante hiérarchique. Jean-Paul Benzecri note que « par le format des données et l'interprétation géométrique qui en est faite » (Benzecri et Benzecri, 1985, p14), sur le fond la deuxième ne peut être séparée de la seconde. Elles répondent à des objectifs différents qui se complètent. Pour la présente enquête, la question qui se pose d'abord à ce stade est la constitution de groupes d'acteurs capable de synthétiser les multiples positions relevées empiriquement, afin de pouvoir ensuite organiser une analyse globale des discours qui ne se cantonne pas au prisme d'une seule fonction. Le cas de Jean-Marc Ayrault montre bien en effet qu'il aurait été réducteur d'écouter son entretien uniquement en le considérant comme Premier Ministre, par exemple. Il s'agit donc d'attribuer à chaque acteur, grâce à l'étude de la combinaison de ses positions, une forme de méta-position, une position interprétative, qui le place dans le champ du logement social en un point unique. Ce point n'est pas défini dans l'absolu, il doit être relatif aux autres acteurs en présence, autrement dit, ce qui intéresse maintenant l'analyse est de mesurer des proximités de positions entre acteurs pour baliser le champ. Mais pour mesurer ces proximités, encore faut-il placer les acteurs les uns par rapport aux autres. C'est ici qu'intervient l'analyse factorielle.

Son principe consiste à projeter le nuage de points dans le repère qui maximise sa dispersion. Autrement dit de façon métaphorique, comme pour prendre une photographie, il s'agit de cadrer l'image selon l'angle qui permette de voir l'ensemble des objets, sans que celui placé devant ne cache les autres, et de telles sorte que l'effet de perspective déforme le moins possible le point de vue, pour obtenir la vision la plus large, qui rende compte fidèlement de la scène. Énoncé de façon plus technique, l'analyse factorielle présente la dispersion des individus sur des plans factoriels correspondant à leur proximité. Cette proximité est visible de façon horizontale et verticale. Il y a autant de plans qu'il y a d'individus. C'est pour cela qu'il est nécessaire de choisir les plans traduisant la maximisation du pourcentage d'information. En général, ce sont ceux des deux premiers facteurs. Plusieurs types de représentations sont disponibles, dont le plan factoriel des variables, puis des individus, qui est très souvent utilisé dans les travaux de Pierre Bourdieu pour synthétiser l'espace des positions.

Figure 23 : Graphique de l'espace des positions des enquêtés



ACM sur 11 critères biographiques

Cet espace se caractérise notamment par trois positions très opposées qui organisent le champ dans ses extrémités. Dans le bas à gauche du graphique, seules dans cette direction sur les deux axes, les instances professionnelles ou militantes (10 occurrences) se détachent nettement des autres positions. Toujours à gauche, mais à l'opposé dans le haut de graphique, se retrouvent à côté les élus des chambres (9 parlementaires et 1 membre du CESE) et les élus locaux (14). L'occupation des telles positions est donc très significative pour décrire les acteurs. Les positions dans les cadrans de droite du graphique sont en revanche plus nombreuses. Les deux les plus éloignées du centre sont la haute fonction publique (18 occurrences), également la plus distante des positions précédemment évoquées, puis la nomination au gouvernement (17 occurrences), comme ministre ou membre de cabinet. Cette dernière position est bien déterminée par le deuxième axe vertical également. Les positions de direction au sein du Mouvement Hlm (26, soit la moitié de l'échantillon) se placent en situation intermédiaire entre les positions politiques au gouvernement et les élus.

En ce qui concerne les indications symboliques des parcours, la participation à une commission nationale (22 nominations) penche du côté des élus et des instances professionnelles, par opposition à la haute fonction publique, mais reste le critère le plus proche du profil moyen. Les décorations quant à elles (25, soit la moitié de l'échantillon) se placent

dans la partie haute du graphique, et donc fortement à distances des positions dans les instances professionnelles ou militantes. Enfin, les titres scolaires prestigieux (29), les positions d'enseignement (13 seulement) et les publications (23 auteurs) se retrouvent dans le bas à droite du graphique. Elles sont donc le plus fortement opposées aux positions politiques d'élus, et plus proches de la haute fonction publique, en considérant l'axe horizontal.

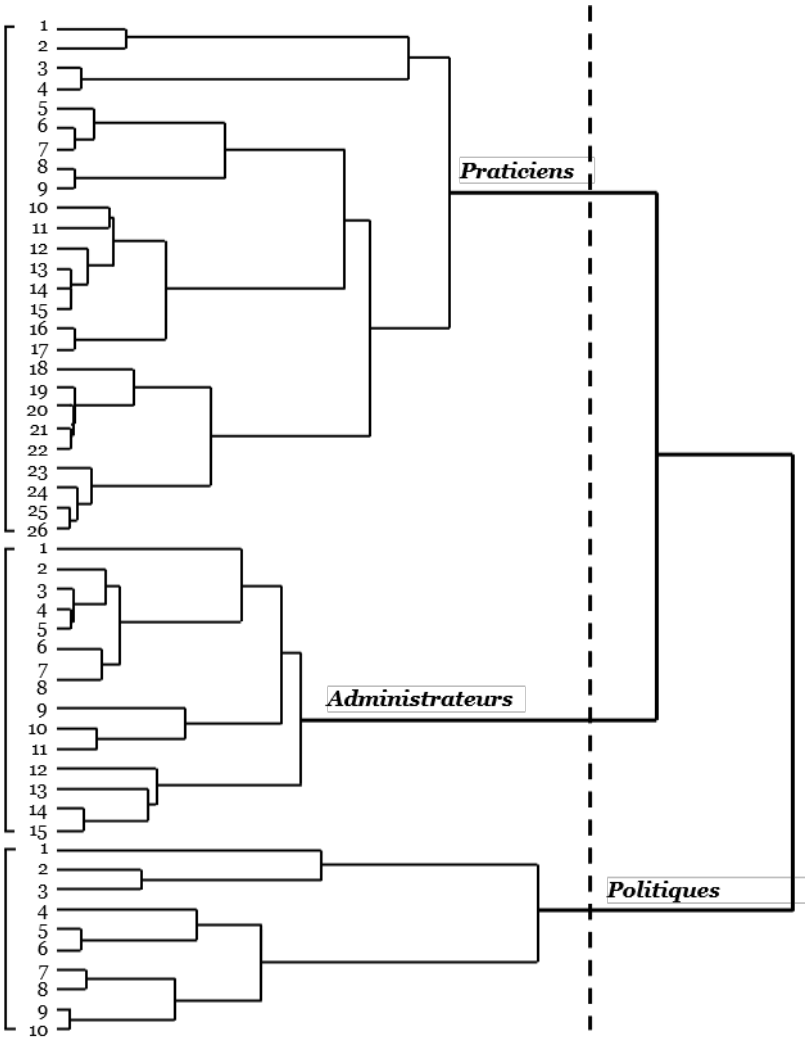
Alors que 11 critères sont pris en compte, un graphique à deux dimensions permet de représenter 62,3% de la variance, l'indicateur qui mesure la dispersion du nuage de points. Cela signifie que les positions des acteurs ainsi définies sont clairement réparties, à travers des oppositions et des rapprochements. Ainsi, les positions associées à la haute fonction publique et au gouvernement sont bien distinctes à la fois de celles des instances professionnelles et militantes, et de celles des élus. L'espace des positions se structure donc selon un axe horizontal entre d'un côté droit l'État, lieu de la décision centrale, de l'autre à gauche un secteur plus délibératif qui conserve une certaine autonomie, que ce soit interne au secteur, ou dans le cadre de l'activité parlementaire et des collectivités locales. Entre les deux, les hauts dirigeants Hlm se retrouvent dans une position relativement intermédiaire, mais qui s'explique mieux par l'axe vertical. Celui-ci oppose en haut le monde politique et en bas la société civile, les dirigeants Hlm étant plus proches des politiques que des acteurs de terrain.

Enfin, les critères liés aux savoirs établissent une convergence, sans surprise, entre la possession d'un titre scolaire élevé et la pratique de l'enseignement, qui coïncide bien avec les positions de la haute fonction publique et du gouvernement, et moins avec celle des élus et des instances professionnelles. Les publications quant à elles, apparaissent comme un critère un peu plus différencié. Par conséquent, le choix ou la possibilité laissée aux acteurs de publier s'avère assez distinctif dans le champ. C'est un point important pour l'enquête, car contrairement aux autres positions, celle d'auteur correspond à une activité directe de formalisation et de diffusion de la représentation du logement social et de la politique du logement. Cette forme de contribution a un rôle cognitif, et pas seulement un effet de distinction symbolique. Il est donc intéressant de comprendre par exemple, comment se répartit le critère des publications en fonction des positions professionnelles occupées par les acteurs. C'est pourquoi de façon générale, pour comprendre comment s'organise le champ, il faut regarder comment les acteurs se répartissent selon les critères les uns par rapport aux autres.

Pour interpréter globalement la répartition des points représentant les enquêtés à travers leur méta-position tirée des 11 critères biographiques, l'opération la plus adaptée est la construction d'une classification ascendante hiérarchique, qui permet dans le cas présent de distinguer 3

grands types d'acteurs, signalés dans le graphique ci-dessus par les formes en pointillés. Celles-ci découlent d'une arborescence, à la manière des arbres généalogiques. Le nuage de points représentant chaque profil biographique des enquêtés et projeté sur le plan factoriel est trié par récurrence, en fonction des proximités, des plus semblables aux plus éloignés, séparant l'échantillon en deux, puis à nouveau en deux et ainsi de suite selon la méthode dite de Ward. La distance entre les individus est pondérée par le Khi , un indicateur qui permet de minorer les effets de sûr et sous-représentations des critères dans l'échantillon, composé seulement de quelques dizaines d'individus. Le résultat des calculs prend la forme d'un schéma appelé dendrogramme. La longueur horizontale des branches correspond à l'éloignement dans le nuage de point. Les hauteurs verticales sont neutres. Il faut bien insister sur le fait que la représentation finale est uniquement le résultat d'un calcul informatique, ce qui permet d'objectiver la constitution de l'échantillon effectuée au départ sur la base uniquement d'une observation des acteurs par l'enquêteur.

Figure 24 :Dendrogramme de la proximité des enquêtés selon leurs critères biographiques



Positionnement des acteurs

Afin de conserver l'anonymat des enquêtés, le dendrogramme est renseigné par un codage qui associe chaque acteur à une branche, c'est-à-dire à un groupe, et un numéro pour le différencier au sein du groupe – l'attribution du numéro étant aléatoire. Les groupes calculés par le dendrogramme représentent une méta-position qui combine les différents critères en faisant ressortir des dominantes, attribuant *in fine* un positionnement moyen des acteurs permettant de les situer dans l'espace des positions. Pour définir le nombre de groupes, il faut concrètement choisir à quel niveau des branches couper l'arborescence du dendrogramme. Par sa méthode de calcul, le dendrogramme se décompose toujours par une subdivision de deux en deux. La connaissance des entretiens *in extenso* avec les acteurs, qui approfondissent les éléments biographiques, permettent de vérifier la pertinence des regroupements et de guider le

découpage pour définir jusqu'où la multiplication du nombre de groupes fait sens. Une typologie en 3 groupes apparaît pertinente, qui rend compte d'une structure générale très claire.

Il est intéressant d'observer d'abord que la première branche isolée, est celle des responsables *politiques* de haut niveau qui se détachent de l'échantillon, avec un effectif de 10 enquêtés. Le nombre moyen de positions qu'ils cumulent, de 5,5, est le plus élevé de la typologie. Ce sont les individus situés dans le quadrilatère en haut du plan, dans le graphique ci-après. Ensuite, un deuxième groupe se détache, plus homogène encore sur le plan, signalé par le cercle situé à droite. Il rassemble les grands *administrateurs* de l'État, qui cumulent en moyennent 4,9 positions, avec un effectif de 15 enquêtés. Enfin, avec 26 enquêtés soit la moitié de l'échantillon, un vaste groupe se dessine à l'intérieur du quadrilatère situé en bas à gauche du plan, qui comprend les *praticiens* du logement et du logement social. Ceux-ci cumulent un peu moins de positions, avec 3,0 en moyenne. Pour entrer dans le détail de la composition de chaque type, un indicateur de sur et sous-représentation des critères biographiques peut être calculé. Il consiste d'abord à calculer la distribution en pourcentage des qualités dans chaque classe, puis à pondérer cette distribution par l'effectif de chaque classe.

Figure 25 : Tableau des sur et sous-représentation des critères biographiques dans les groupes des enquêtés

	Gouvernement	Elu chambres	Elu local	Haute fonction pub.	Haut dirigeant Hlm	Instances prof. ou mil.	Enseignant sup.	Ordre national	Commission nationale	Grande école ou doct.	Publications
Politiques	1,5	4,1	3,6	0,6	1,8	0	0,8	1,4	1,4	0,5	0,6
Admin.	2,2	0	0	2,8	1,0	0	1,6	1,2	0,6	1,8	0,9
Praticiens	0,1	0,4	0,6	0,1	0,7	2,0	0,8	0,7	1,1	0,7	1,2

La position de *politique* se définit logiquement par deux fortes sur représentations pour les élus nationaux et locaux, qui sont les valeurs les plus élevées du tableau, confortant la cohérence de ce type. On retrouve cependant un député chez les praticiens, ce qui s'explique par le fait que cet acteur n'occupe aucune autre position professionnelle dans le champ. Les politiques sont en effet particulièrement multi-positionnés, ils sont tous passés par une fonction nationale au sein du Mouvement Hlm, à l'exception d'un seul qui est conforté dans sa position de politique par sa nomination dans un ordre national, en sa qualité d'élu. Il faut noter que les politiques sont globalement les moins diplômés de l'échantillon et comportent assez peu

d'auteurs, en l'occurrence trois des cinq ministres de l'échantillon, ayant publié des livres sur la politique du logement. Aucun d'entre eux n'a occupé de fonction dans les instances professionnelles ou militantes, leur engagement en matière de logement étant donc exclusivement politique. Cela se traduit par le fait qu'ils sont bien représentés dans les Commissions nationales, où le plus souvent un ou plusieurs élus siègent de droit au titre de leur institution.

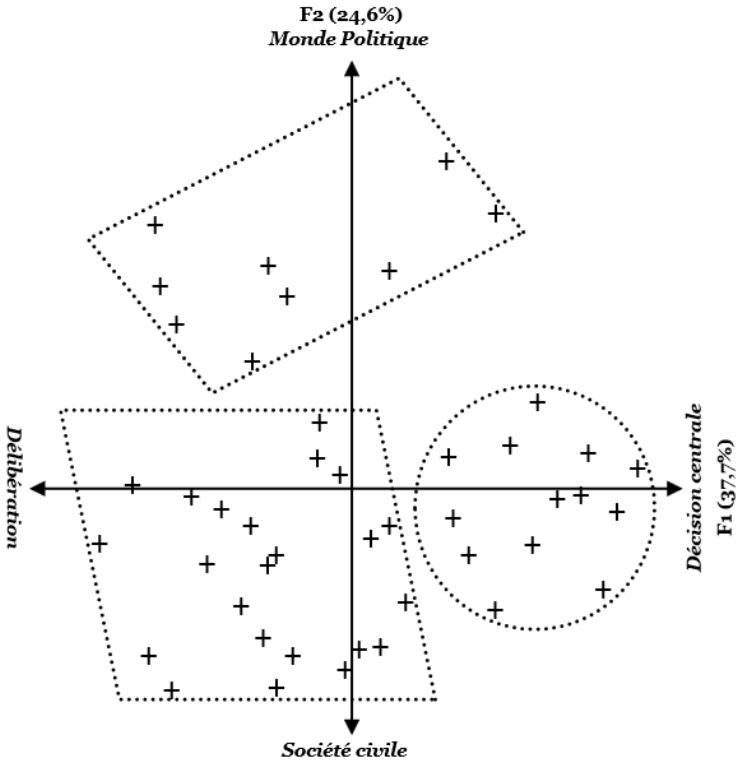
La position d'*administrateur* a pour principale caractéristique qu'elle exclut d'emblée complètement trois positions. Aucun administrateur n'a été élu, ni n'a occupé de fonction dans une instance professionnelle ou militante. Leurs principales caractéristiques sont évidemment qu'ils occupent tous de hautes fonctions au sein de l'administration centrale, et disposent tous d'un titre scolaire prestigieux. De plus, tous les membres des cabinets ministériels se retrouvent dans ce type, exception faite du cas d'un praticien, qui s'explique par son parcours personnel : son début de carrière a commencé dans une association de locataires, dont il est devenu un temps vice-président. La moitié des administrateurs ont occupé une position dans le secteur du logement social, soit comme dirigeant d'un grand organisme pour ceux qui ont été membres de cabinet, soit comme conseiller, comparable à un poste en cabinet. Les administrateurs sont les plus nombreux à enseigner dans le supérieur, 6 d'entre eux, mais ils publient dans la moyenne.

La position de *praticien* est la plus variée. Elle rassemble d'abord les 9 enquêtés qui ont occupé une position dans une instance professionnelle ou militante, dont 6 ont été membres à ce titre d'une commission nationale. Elle comporte aussi 8 hauts dirigeants Hlm qui n'ont jamais occupé de fonction politique, à l'exception d'un grand élu local. Se retrouvent dans cette classe les 4 journalistes de l'échantillon, mais aussi les 2 universitaires. Ce type se définit surtout par une concentration des parcours sur des actions de terrain ou d'expertise, qui les laissent plus à distance de l'administration centrale et du politique, même si leurs organisations respectives restent représentées dans la moyenne au sein des Commissions nationales, lieu de rencontre avec le monde politique et administratif. Sur le plan honorifique, une moins forte représentation dans les ordres nationaux témoigne d'une position globale moins proche du pouvoir central.

Cette typologie en trois groupes a l'intérêt de livrer une organisation nette du champ du logement et du logement social, dont elle révèle le construction de l'échantillon centrée sur la gouvernance du logement social. En effet, la moitié des enquêtés a occupé une fonction de haut dirigeant Hlm, dont les effectifs se répartissent à parts égales dans chacun des types. La projection des trois types issus de la classification ascendante hiérarchique sur le plan d'analyse factorielle le résume dans le graphique ci-dessous. Maintenant que le rideau est levé sur la scène

nationale des Hlm, il est temps d'écouter ses acteurs pour découvrir leur représentation du logement social.

Figure 26 : Graphique des enquêtés dans l'espace des positions



ACM sur 11 critères biographiques

Nota : compte tenu des effets de superpositions des points dans le cas de profils proches entre 2 acteurs, seuls 46 points sont visibles distinctement, pour 51 individus effectivement représentés dans le plan.

Chapitre 5
Justification des fonctions

Pour déterminer de façon empirique un état des représentations de la politique du logement contemporaine dans son champ, il est proposé de concentrer l'attention sur la fonction de son instrument cardinal : le logement social. Ce choix méthodologique est différent de celui de Rosine Christin et Pierre Bourdieu, qui s'appliquent plutôt dans leur étude à écrire une « chronique de la genèse d'une politique » (Bourdieu, 2001, p116), en s'intéressant à ceux qu'ils appellent les « agents efficients » d'une réforme, au sein de la haute administration, avant d'analyser leurs positions dans un second temps. Ici au contraire, la première étape a consisté à dresser un état des positions dans le champ du logement, pris cette fois dans son ensemble et comprenant donc une plus grande diversité d'acteurs. La deuxième étape doit maintenant rendre compte des prises de positions de ces acteurs, mais en l'absence d'un moment singulier qui les cristalliserait, comme celui préfigurant à l'époque la réforme de 1977. Il s'agit donc de ménager les conditions d'une prise de position dans un contexte politique différent, de relative stabilité. L'analyse biographique des acteurs montre qu'une partie seulement d'entre eux publie des textes versés au débat public : il est donc nécessaire de collecter un autre corpus des prises de positions, de façon complète et systématique. L'entretien en face à face, d'une durée longue, et volontiers libre dans sa conduite, apparaît alors particulièrement bien adapté.

En effet, concevoir un cycle d'entretiens offre une occasion *ad hoc* de prises de positions, précisément à un moment où les acteurs ne sont pas amenés à en prendre tous, sur un sujet délimité et d'impact systémique. Mais ce choix implique pour le protocole d'enquête de définir en quelque sorte un sujet de substitution à l'actualité, qui répondrait à ces mêmes critères, tout en restant suffisamment précis pour que les discours collectés ne se diluent pas dans des généralités. Compte tenu du rôle central du logement social dans la politique du logement, c'est cet objet qui est retenu comme élément témoin de la représentation des acteurs du champ. Mais encore faut-il rendre pertinente une prise de position en ce sens. C'est pourquoi une grille

d'entretien est construite pour y conduire progressivement[81]. Elle commence par une présentation liminaire de l'acteur par lui-même, puis revient en détails sur l'histoire contemporaine de la politique du logement et ses différents éléments, en insistant sur le logement social et en précisant chaque fois le point de vue et les actions de l'enquêté. Après une série de courtes questions ayant pour but de ramasser le propos, une dernière interrogation à valeur de synthèse est enfin posée, qui prend alors tout son sens.

> Au terme de cet entretien, j'aurais une dernière question plus générale et peut-être plus personnelle, qui recoupe toutes les autres et que je pose à toutes les personnes de la même façon : Pour vous, qu'est-ce que les Hlm représentent pour la France ? (Interviewer)

Ce sont les réponses à cette ultime prise de position qui seront retenues pour décrire dans ce chapitre l'état de la représentation. Le choix d'employer le vocable « Hlm » plutôt que celui de « logement social » s'explique par la nécessité de bien situer l'objet dans son contexte, en usant du vocabulaire propre au champ, qui identifie à la fois les logements et les acteurs de sa gestion. Par exemple, les expressions « monde Hlm » et « secteur Hlm » sont courantes dans les discours de façon générale, sans oublier le rendez-vous annuel du « Congrès Hlm ». Le terme se décline notamment sur le réseau numérique Twitter par les mots clés « #HLM », « #CongrèsHLM » et le compte officiel « @UnionHlm ». Afin de donner tout son poids à la question de conclusion, les Hlm sont en outre replacés dans un ensemble plus vaste et à forte valeur symbolique : « la France ». Le choix d'employer le nom du pays induit une connotation d'appartenance, une forme de responsabilité qui comprend le rôle politique du logement social et de ses dirigeants, sans le limiter cependant à « la politique du logement » Ainsi amenée, la question se détache nettement du reste de l'entretien. Elle intervient alors qu'il se termine au bout d'une heure trente en moyenne, une durée qui a permis à l'enquêté d'exposer en détails sa conception de la politique du logement française et la place qu'y joue le logement social.

Les réponses interviennent le plus souvent après un silence de réflexion préalable, significativement plus long que lors des relances précédentes et marquant parfois une certaine gravité d'attitude, imperceptible à la retranscription. Celle-ci renvoie à la légitimité incorporée de se saisir d'une question aussi générale, en accord avec la position d'acteur national. La durée de ce silence de réflexion atteint par exemple 13 secondes avec l'Administrateur E06. Mais une remarque plus spontanée peut aussi intervenir pour démythifier la question, afin de la rendre abordable, comme avec le Praticien E19 qui introduit sa réponse par un trait d'humour : « Ha !

[81] Voir en annexe

C'est presque un sujet du bac de philo ». Pour l'analyse, chaque réponse est isolée du reste de l'entretien, et leurs retranscriptions sont étudiées *in extenso*, sans classification *a priori*. Il s'agit au contraire de décomposer et de classer les réponses de façon exploratoire, sans poser d'hypothèse préalable à leur regroupement, sans rechercher par exemple des oppositions. L'analyse de contenu s'attache ici à relever tous les éléments de définition se rapportant au logement social, puis à opérer empiriquement des rapprochements, soit que les termes employés par les acteurs sont identiques, soit que leur sens se trouve équivalent. Ces regroupements définissent un ensemble d'items qui rendent compte de la représentation, au nombre de 19. Durant cette étape, il n'est pas tenu compte des positions des acteurs, qui seront seulement signalées entre parenthèses, car l'analyse s'attache d'abord à rendre compte de la trame cognitive de la représentation pour elle-même, telle qu'elle traverse les discours des acteurs dans le champ.

Pour chacun des entretiens, la réponse apportée s'efforce effectivement de saisir les éléments essentiels qui caractérisent le logement social. Les propos des enquêtés se composent toujours de plusieurs items distincts, 4 dans 29 cas et 3 dans 15 cas. Seules 7 enquêtés sur les 51 au total développent leur réponse autour de 2 items seulement. Globalement, 171 assertions sont répertoriées qui se recoupent fortement, autour des 19 items d'occurrences très variables, allant de 26 pour les assertions relatives au « modèle social », soit la moitié des enquêtés, à 1 mention seulement du « cadre juridique » de la politique du logement. Les 3 principaux items concentrent le tiers des assertions, les 7 items les plus évoqués, les deux tiers, et les 9 premiers items les trois quarts, comme le montre le tableau suivant. La représentation du logement social des enquêtés est donc fortement concentrée, même si tous les items doivent être pris en compte. C'est pourquoi, l'analyse a distingué de façon empirique, l'*item dominant* de chaque réponse. En effet, les enquêtés développent le plus souvent leur réponse autour d'une notion centrale, sur laquelle ils insistent plus fortement. Lorsque cette insistance semble moins visible dans la réponse, par exemple si celle-ci est courte, l'analyse se reporte au reste de l'entretien pour déterminer l'élément qui pèse le plus globalement dans le discours. En résumé, chaque discours se compose d'un item dominant et d'un ou plusieurs items complémentaires, au maximum trois. Souvent, les items complémentaires d'un discours peuvent se retrouver dans d'autres discours en position d'item dominants.

Figure 27 : Tableau des items des réponses des enquêtés

sur ce que les Hlm représentent pour la France

	Item principal	*Item complémentaire*	*Total des occurrences*	
Modèle social	12	14	**26**	
Population	7	11	**18**	**>1/3 des assertions**
Politique publique	2	14	**16**	
Chance	12	2	**14**	
Parc	7	7	**14**	
Histoire	6	7	**13**	
Financement	2	9	**11**	
Système de l'habitat	1	9	**10**	**=2/3**
Institution	0	9	**9**	
Anomalie	0	9	**9**	**>3/4**
Soutien autres secteurs	0	6	**6**	
Quartiers	0	5	**5**	
Acteurs de terrain	0	4	**4**	
Comparaison internationale	1	3	**4**	
Aménagement	0	4	**4**	
Local	0	3	**3**	
Service	0	2	**2**	
Mixité sociale	1	1	**2**	
Cadre juridique	0	1	**1**	

Note méthodique : l'identification des items

Toutes les réponses à la dernière question ont été isolées dans les retranscriptions des entretiens, puis rassemblées les unes à la suite des autres dans un même document. Elles ont ensuite été analysées sur le fond, dans le but de déterminer si une ou plusieurs idées ont été développées. Toutes ces idées ont alors été résumées en quelques mots, afin de rapprocher éventuellement les contenus des réponses dans des catégories. Ces catégories ont alors été vérifiées par rapport au contenu total des entretiens. En dernier lieu, deux phases de recoupements ont été opérées, qui permettent d'affiner la définition de ces catégories, pour en retenir 19, appelées items. Enfin, chaque item est illustré à travers des citations, environ 200, les trois quarts concentrés sur la dernière question et le reste tiré des discours en amont.

Une première observation consiste donc à relever que les composantes de la représentation des Hlm par les enquêtés mobilisent un répertoire d'éléments bien délimité, assez restreint et convergent. Pour l'analyser, une étape intermédiaire peut se focaliser sur les items qui

apparaissent au moins une fois en tant que dominant. Ils constituent alors le *noyau de la représentation*. Leur répertoire se ressert à 10 items seulement. Leur description complète est effectuée dans la première section de ce chapitre. La deuxième section explorera ensuite les 9 autres items composant la représentation, moins centraux dans les discours et formant de ce fait des *récits satellitaires*. Ces items seront appelés par commodités *items complémentaires*. Ceux-ci contribueront plus directement à distinguer les prises de positions les unes des autres, interrogeant plus directement la correspondance éventuelle entre position et prise de position.

Circulation des items

Mais s'il est possible de concentrer l'attention de l'analyse sur la fin des entretiens qui condense le propos, sur la dernière question au cours de laquelle l'enquêté retient une sélection réduite de ces items, quoique bien consciemment mesurée, c'est parce que ceux-ci ont été précédemment mobilisées, ont fait l'objet d'une réflexion préalable, d'un développement rendant possible leur identification durant l'analyse, et surtout leur conférant leur intérêt heuristique. Les enquêtés ont été en effet amenés à déployer progressivement leur pensée, pour enfin les conduire progressivement à la résumer dans ses termes essentiels. C'est pourquoi, afin d'introduire brièvement la signification des items et pour montrer leur circulation dans l'ensemble des entretiens, deux citations pour chaque item ont été retenues dans les paragraphes suivants. Elles sont choisies toujours en amont de la question finale et tirées précisément de discours de la part d'enquêtés qui retiendront systématiquement d'autres items au terme de leur réflexion, ce qui conforte la pertinence, pesée, de leurs choix en conclusion, et le caractère très partagé de la signification des items.

Le « modèle social » traverse largement les entretiens et interroge profondément les acteurs. Il peut par exemple relever d'une conviction clairement affirmée, « On ne peut pas penser notre modèle de logement social indépendamment du modèle général d'État providence » (Administrateur E51), où à l'inverse être replacé dans le cadre d'un enjeu ouvert : « La question sociétale, c'est : est-ce que ça vit entre le grand quartier HLM et l'écoquartier Bobo ? Quelle est l'urbanité que l'on est capable de mettre en commun entre deux populations qui se côtoient, se voient, se frôlent, qui se fréquentent et se frictionnent physiquement ? » (Praticien E05).

La « population » des Hlm se pose quant à elle souvent de la même façon, autour de la dualité entre les pauvres et le plus grand nombre. Soit sous la forme d'une conviction de principe « Je n'ai jamais partagé le fait […] que le logement social doive être avant tout le logement des plus pauvres. Je suis défavorable à cette vision-là parce que c'est une vision de séparatisme social » (Praticien E21), soit sous des modalités diverses qui peuvent intégrer

même une dose d'humour : « un faux consensus à la française. Article 1 : les HLM doivent loger les pauvres ; Article 2 : pas dans des ghettos ; et Article 3 : pas à côté de chez moi. [*Rires*] » (Administrateur E28).

Du point de vue plus technique en termes de « politique publique » incluant le logement social, la répartition des compétences entre local et national est souvent évoquée, parfois de manière prescriptive : « Quand je parle de décentralisation sur le sujet gestion du mal-logement, je crois que c'est une responsabilité qui devrait être celle des métropoles » (Administrateur E13). Mais le point de vue peut être aussi plus analytique : « La politique du logement est extrêmement sectorisée. Je ne trouve pas qu'il y ait de réflexion ou de cohérence, éventuellement, de lien entre certains instruments et d'autres instruments » (Administrateur E22).

L'évocation de l'« histoire » peut renvoyer aux origines du logement social, mais dans la plupart des cas, les discours se concentrent sur la période des Trente Glorieuse. « La réforme de 1977 avait été conçue dans les années 1960, en plein Trente Glorieuses, l'époque où les HLM, ça logeait les classes moyennes en formation. Où les pauvres étaient dans des logements insalubres de type de ceux qui viennent de s'écrouler à Marseille » (Administrateur E28). Un autre enquêté précise dans le même sens qu'à cette époque, le logement social « a permis à des millions de familles de progresser socialement », parce qu'il « été longtemps un moment de passage, dans le cadre d'un parcours résidentiel » (Politique E07).

Aujourd'hui, le volumineux « parc » Hlm peut être considéré en tant que tel, soit comme un actif à valoriser, soit au contraire comme un patrimoine à préserver, souvent sur le ton du reproche. « On vous dit ''ah bien'', ce patrimoine de plus 4 millions d'unités, c'est très intéressant, ça a une valeur patrimoniale. Hop ! Les fonds d'investissement sont possiblement intéressants… » (Administrateur E05). A l'opposé un autre enquêté regrette ce que la citation précédente dénonce. « Il y a un non-dit politique, fondamental, qui consiste, au fond, pour tout le personnel politique, tous bords confondus, à privilégier systématiquement la sanctuarisation des stocks existants par rapport à l'optimisation des flux » (Administrateur E51).

Cela renvoie indirectement au « financement » du logement social, dont le soutien effectif de l'État est souvent interrogé, et les vertus du système du Livret souligné. « Il faut considérer le taux de TVA à 5,5 qui a d'ailleurs été relevé à 10. Moi, je dis, je ne suis pas sûr qu'il faille le présenter comme étant une aide de l'État » (Politique E07), distinguant ce taux d'une aide effective, en comparaison à d'autre produit, comme la TVA à 10 sur les tickets d'entrée à Disneyland. Un autre enquêté développe le financement de la Caisse des Dépôts pour en vanter les mérites. « On peut mettre de l'argent sur son livret, le retirer, personne ne vous dit rien,

garanti par l'État. Et l'ensemble de tous ces livrets constitue un matelas qui permet de financer des logements sociaux, puis les organismes remboursent. Franchement, c'est un système que je trouve extrêmement intelligent » (Praticien E47).

Le « système de l'habitat » n'apparaît jamais de manière clairement théorisée, mais dans ses termes passés dans la pensée commune. Comme cet enquêté qui précise : « Il faut d'abord parler de parcours de vie et de ses implications en termes de logement. Il y a une réalité aujourd'hui qui est largement niée, c'est *l'enrichissement* des parcours de vie. On n'est plus du tout dans les parcours linéaires, on a des parcours qui sont un peu plus heurtés, qui sont caractérisés par des périodes de rupture et des périodes de stabilité » (Praticien E46). Le point de vue peut aussi être centré sur les choix de production, lorsqu'un autre enquêté revient sur les tentatives de relance de la construction de logement sociaux durant les années 1990. « On était encore sur l'idée de *parcours résidentiel*, il fallait construire du logement pas cher, si on voulait que ceux qui habitent dans des logements pas chers aillent dans d'autres logements. Il fallait qu'il y ait une sorte de continuum ». (Praticien E27).

Le logement social en tant qu'« institution » est aussi évoqué, en particulier dans son rapport à l'État, mais pas seulement. Par exemple, un enquêté met en avant le positionnement politique de ses dirigeants, suite à la reconfiguration qui s'opère depuis les élections de 2017 : « Pour l'USH, un évènement majeur, c'est quand même la disparition du très grand protecteur qu'était le parti socialiste » (Administrateur E22). Un autre insiste sur la relation entre la confédération et les fédérations d'une part, et les organismes Hlm adhérents de l'autre : « Le mouvement HLM accompagne les organismes, […] c'est une fédération professionnelle, point à la ligne » (Administrateur E35).

Le logement social apparaît aussi comme un acteur qui est en capacité de venir en « soutien à d'autres secteurs », ce qui lui donne un double rôle d'accompagnement pour l'accès au logement, et d'accompagnement de la dynamique économique dans les territoires, notamment l'industrie du bâtiment composée s'artisans indépendants.

Revenant sur les décennies passées un enquêté confirme une idée souvent avancée : « Quand on dit que l'on était prêts à accompagner le développement industriel, c'est parfaitement vrai. Il suffit de regarder la carte du patrimoine », renvoyant notamment à la France industrielle du Nord-Est (Praticien E36). Un autre enquêté porte un point de vue plus général sur les objectifs de la politique du logement, qui comprend l'accession sociale : « Jusqu'où on va dans les politiques d'accession à la propriété ? […] On trouve des injonctions contradictoires entre politique de soutien à la demande, politique de soutien à l'activité » (Praticien 09).

Une partie seulement du logement social est parfois considérée, les « quartiers », qui peuvent être dits *sensibles*, ou définis par rapport à la *politique de la ville*. Un enquêté évoque l'équilibre à trouver dans les relogements pour améliorer la mixité, sur le ton de l'inquiétude : « Les objectifs qu'on nous demande de faire sur les QPV et hors QPV [Quartier Prioritaire de la politique de la Ville], avec les quartiles, on ne va pas dans le bon sens, on va encore plus précariser nos parcs » (Praticien E37). Un autre enquêté revient sur les origines du renouvellement urbain, dans un contexte d'augmentation de la vacance, juste avant l'intervention de Jean-Louis Borloo. « Il faudra 10 bonnes années pour qu'on passe du discours de l'incantation, […] qu'on arrive à la politique de Borloo, qui est un choc, et qui d'ailleurs reste un choc violent. Je rappelle qu'au départ, c'est Marie-Noëlle Lienemann qui est la première à dire avec son directeur de cabinet ''on a un problème. Il y a des endroits où il faudra détruire'' » (Praticien E09).

L'aspect professionnel apparaît dans certains discours, insistant sur le logement social comme « acteur de terrain », qui inclut avec le temps des changements de profil des dirigeants : « C'est vrai que la dynamique de maîtrise d'ouvrage a amené dans le milieu HLM une culture d'ingénieurs et de financiers, qui a fortement boosté la mise à niveau gestionnaire du secteur. On est sortis des anciens collaborateurs d'élus qu'on promouvait directeurs d'office sans arrière-fond professionnel » (Administrateur E06). Cela va dans le sens du propos plus général d'un autre enquêté : « il faut quand même avoir en tête que les savoirs et les savoir-faire ont été et sont désormais dans les organismes » (Praticien E36), et non dans les institutions centrales.

La seule activité clairement identifiée est celle de l'« aménagement », parfois en entrant dans le détail des jeux d'acteurs. « Un organisme d'HLM qui a de l'argent, qui achète un terrain, etc., vous savez très bien que s'il ne rencontre pas une volonté de fer du maire de l'autre côté, le truc ne se fera pas ». (Praticien E47). C'est pourquoi un autre enquêté insiste sur la mise à disposition par l'État d'une « boîte à outils pour la politique de territoire qu'on a en collectivité. Encore une fois, on est sur une politique décentralisée. Donc, il n'y a pas à être que sur de la prescription » (Administrateur E08). En effet, l'aménagement est toujours pensé à partir du local, loin des grandes directives comme celles de l'époque des métropoles d'équilibres.

C'est pourquoi l'item du « local » apparaît distinctement dans certains discours, non pas en fonction de l'activité d'aménagement, mais considéré davantage comme une échelle d'analyse et de logique des marchés et des décisions. « Du point de vue du logement social, le logement s'incarne forcément sur un territoire. Et donc, ce sont les élus » (Praticien E42). Un autre enquêté précise : le logement est « un marché qui est très local, qui est très territorial. C'est des additions de marchés territoriaux. Alors, bien sûr, il y a un marché, globalement, parce qu'il y

a des grands acteurs, il y a des constructeurs, il y a des promoteurs, et en face il y a une demande. Mais ce sont des marchés qui sont quand même très localisés » (Administrateur E29).

La notion de « service » cependant apparaît régulièrement, même si elle est moins précisément qualifiée. Cela peut renvoyer aux points de vue des entreprises qui cotisent pour l'effort de construction, avec aujourd'hui le groupe Action Logement et attendent un service du logement social en direction de leurs salariés. En parlant des collecteurs, un enquêté indique par exemple qu'avant leur regroupement, ceux-ci « entretenaient une espèce de singularité, comme s'ils étaient sur un marché concurrentiel. Cela ne donnait pas forcément une bonne image aux entreprises qui considéraient plutôt : ''on cotise pour le 1 % logement, on devrait avoir des niveaux de services standardisés'' » (Praticien E49) Mais le point de vue peut être aussi celui des habitants, dont les attentes actuelles peuvent être très différenciées : « des nouveaux modes de vivre dont on tient compte aussi. Donc, l'habitat intergénérationnel, la colocation qui se développent de plus en plus » (Administrateur E08), entre autres exemples.

Paradoxalement, la « mixité sociale » est un sujet qui apparaît peu en tant que tel. Citée en filigrane déjà sur les quartiers, le même enquêté développe sa pensée avec une certaine prudence : « je ne suis pas pour une mixité à outrance, parce que je pense aussi que les gens, des fois, ils aiment bien un certain… on ne peut pas tout mélanger ». (Praticien E37) le point de vue est alors celui du choix supposé des habitants. Un autre enquêté se place du point de vue de l'avenir possible des habitants : « Je ne crois pas que ce soit en concentrant les familles pauvres dans du logement social qu'on les aidera elles-mêmes à évoluer » (Praticien E21).

Le « cadre juridique » de la politique du logement et singulièrement du logement social peut porter sur un jugement général : « ce que j'ai retenu, c'est surtout un excès de réglementation un peu tous azimuts » (Praticien E49). Mais il peut aussi se focaliser sur certaines lois, dont la loi SRU, considérée par un enquêté comme « la meilleure », tout du moins « la moins mauvaise à l'exception de toutes les autres » (Praticien E06).

Trois derniers items sont de nature différente, parce qu'ils ne renvoient pas à des éléments de la politique du logement ou au logement social, mais prennent la forme d'outils d'interprétations pour les enquêtés. Premièrement, des « critiques » sont formulées durant les entretiens. Elles portent toujours sur des sujets de fond et se concentrent plutôt sur le pilotage national, comme cet enquêté qui déplore un recul dans la capacité d'élaboration stratégique du ministère du logement : « Le ministère du logement, le ministère de l'équipement s'est effondré sur lui-même. Donc, l'administration du logement a perdu complètement de sa superbe, parce qu'il y a eu transfert aux collectivités locales » (Praticien E46). Les modalités de partenariat entre les gouvernements et les représentants du logement social peuvent aussi faire l'objet de

critiques : les « accords entre l'État et les HLM » étaient ainsi qualifiés par un enquêté de « chiffon de papier », parce qu'il n'y avait, « ni d'un côté, ni de l'autre », le « soin de vérifier que les engagements des uns et des autres étaient pris » (Administrateur E35).

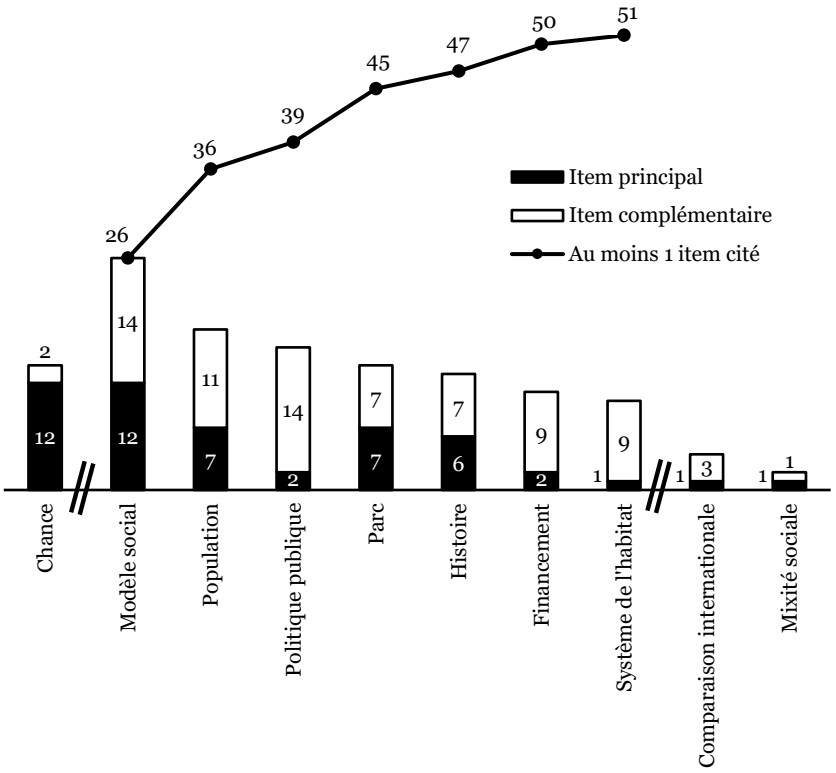
Un autre outil d'interprétation est la « comparaison internationale », presque toujours avec des pays européens, les Etats-Unis n'étant que très rarement convoqués, le cas échéant en lien avec le crise des *subprimes*. Un enquêté s'intéresse par exemple à la situation globale du mal-logement. « En Europe, j'ai été faire un petit tour sur ces questions sur les campements, on est quand même les seuls à avoir des campements de cette dimension » (Administrateur E13). A l'inverse, un autre enquêté use de la comparaison pour vanter l'effort de construction du pays : « la moitié des logements sociaux en Europe ont été produits en France. Donc ça veut dire qu'on tient bon notre modèle » (Praticien E18).

Enfin, la « chance » apparaît dans les discours, même si ce jugement prend un poids plus fort lorsqu'il est avancé dans les réponses à la question de conclusion. Moins directe au cours de l'entretien, l'idée reste cependant toujours la même. Une tournure par la négative peut ainsi être relevée, quand il s'agit de mesurer « les capacités contributives des classes populaires », qui « vont consacrer 40, 50, 60, 70 % de leurs revenus pour se loger », pour les ménages « qui n'ont pas la chance d'accéder à un logement social » (Praticien E18). Mais la posture peut être beaucoup plus directe : « rentrer dans un logement social ce n'est pas une condamnation. Au contraire, c'est une chance » (Politique E32).

SECTION 1
NOYAU DE LA REPRÉSENTATION

Le noyau de la représentation du logement social se compose d'une valeur, la « chance » pour 12 enquêtés en item dominant, et 2 en item complémentaire. La chance constitue en effet un attribut prêté au logement social de longue date, puisqu'elle est déjà mentionnée dans le *Livre blanc* des Hlm de 1975, ou il est précisé dès les premières pages du constat : « Par sa puissance et ses potentialités, par l'importance de ses réalisations et par son esprit de service public, le mouvement Hlm pense représenter aujourd'hui, comme hier, une chance pour l'habitat des Français » (Union nationale des Hlm, 1975, p15). Plus récemment lors du Grand débat national de 2019, la contribution de l'Union sociale pour l'habitat sous la forme d'une brochure prend aussi pour titre « Les Hlm, une chance pour la France » (Union nationale pour l'habitat, 2019B). Mais sur le fond, les Hlm sont avant tout associés au « modèle social » français, pour 12 enquêtés également en item dominant, mais surtout 14 enquêtés en item complémentaire. C'est l'item principal des discours. Il est pondéré par une approche plus fonctionnelle, quoique proche, en termes de « politique publique ». En outre, une occurrence de 1 en item dominant et 1 en item complémentaire met en avant la « mixité sociale ». Viennent ensuite avec des occurrences moindres, à 6 ou 7 en items dominants, les composantes du logement social, que sont le « parc » et la « population », mais aussi son « histoire ». Enfin, deux aspects plus techniques sont mis en avant, avec des occurrences en item dominant faibles à 2 et 1, le système de « financement », et le « système de l'habitat ». Un dernier item dominant est plus d'ordre analytique, et concerne les comparaisons internationales entre les Hlm et le logement social dans d'autres pays.

Figure 28 : Graphique de plus petit groupe d'items qui rassemble tous les enquêtés



Parmi les 19 items évoqués par les enquêtés, 10 ont une position d'item dominant dans les discours. La « chance », à l'occurrence la plus élevée en tant qu'item dominant, à égalité avec le « modèle social », est mise à part dans le graphique à cause de son caractère générique : elle est une appréciation globale, un jugement exprimant une valeur positive, qui ne désigne pas un élément particulier du logement social.

La courbe mesure le nombre d'enquêtés qui évoquent au moins un des items cités en histogramme, chance mise à part. Par exemple : 39 enquêtés évoquent le *modèle social*, et/ou la *population*, et/ou une *politique publique*. Il en ressort que 7 items seulement permettent de toucher au moins 1 fois chacun des enquêtés, lorsque la courbe atteint 51.

D'autres combinaisons ont été testées avec les autres items complémentaires jamais évoquées comme items dominants. Mais en comparaison, c'est cette combinaison qui parvient à rassembler le plus d'enquêtés avec le moins d'items différents, aux occurrences les plus élevées.

Nota : Le graphique portant sur les 9 autres idées complémentaires citées par les enquêtés figure en introduction de la section suivante

Chance, entre valeur et principe

L'item dominant le plus cité, à égalité avec le deuxième, est celui de « Chance ». Pour 12 enquêtés, les Hlm représentent avant tout une chance pour la France. Ce terme se retrouve aussi chez deux autres enquêtés dans le développement de leur réponse et rassemble donc plus du quart de l'échantillon. Il est le seul terme à se situer en dehors du champ lexical de la politique du logement[82] et à se concentrer autant comme item dominant. Il qualifie un jugement de valeur, positif et global, tout en comportant aussi une dimension de l'ordre de la croyance. Les Hlm tels qu'ils se présentent aujourd'hui seraient non seulement une réalité heureuse, mais surtout un avantage, qui n'aurait pas été gagné d'avance. La chance renvoie au sort, à une part de hasard échappant à l'explicable. Évoquer la chance répond au besoin de l'enquêté d'unifier sa pensée, face à une question vaste et complexe : « Là, c'est difficile de répondre globalement, déjà. Après, si je dis *une chance*, c'est un slogan, enfin qu'est-ce que ça représente ? » (Praticien E24). Dans la plupart des cas, la chance apparaît dans le discours comme un lancement qui permet ensuite d'embrayer une explication de fond, renvoyant aux autres items. La chance se présente ainsi comme une modalité générale d'approche, qui peut même être intensifié : « Mais c'est une chance inouïe ! » (Administrateur E15) ; « Alors, une chance considérable » (Praticien E42). Chaque fois, il s'agit d'une clé d'entrée exprimée spontanément, sur un raisonnement qui positionne les Hlm du côté du bien, incontestable. Cette approche par la chance renforce implicitement les Hlm comme un objet voulant être considéré globalement, mais sans pouvoir y parvenir toutefois, puisque les enquêtés ne décrivent pas clairement sa substance, ne définissent pas un concept.

Si l'évocation de la chance échoue à proposer une réponse de nature plus étayée qu'une simple représentation, en biaisant par le jugement de valeur, inversement le reste des enquêtés acceptent cette nature instable, hormis une seule exception. Un enquêté prend en effet ses distances avec la question qui lui est adressée : « Qu'est-ce que les Hlm représentent pour la France ? Je n'en sais rien. […] Je ne sais pas vous répondre à part des banalités… » (Politique E01). Sa réponse a pour intérêt de poser clairement l'hypothèse qu'interroger une représentation en tant que telle ne permettrait pas d'accéder au fond du sujet, qui se situerait nécessairement ailleurs, loin du discours admis des acteurs. Cherchant ce qu'il pourrait dire à la place, il préfère énoncer plutôt un principe : « Je vais dire un truc très basique, très simple : répondre à un besoin de production massif de logements, dont le social est évidemment une des cales » (Politique

[82] La catégorie « Anomalie » renvoie en effet au regard critique des enquêtés sur les Hlm. Il ne s'agit pas d'un terme cité en tant que tel. Voir *infra*.

E01). Il s'ensuit qu'entre la valeur « chance » et le principe de « construction massive », trois quarts des enquêtés positionnent effectivement leur réponse sous l'angle de leurs représentations. En laissant de côté la chance, les 7 premiers items évoqués par nombre d'occurrences, qui sont aussi les 7 items évoqués en item dominant, rassemblent tous les enquêtés. Les pages qui suivent les analyses en détails.

Prévalence d'un modèle social protéiforme

L'item « modèle social » recouvre une notion complexe sur le plan théorique[83], mais empiriquement, le discours des enquêtés lui donne aisément son contenu. Si 12 personnes le placent comme item dominant, 14 autres le mobilisent aussi dans leurs items complémentaires, ce qui le positionne nettement parmi les items les plus cités par les enquêtés. Une réponse est considérée comme renvoyant au « modèle social » dans la mesure où l'énoncé fait intervenir explicitement des valeurs qui qualifient un projet de société – définition empirique et provisoire, adaptée au dépouillement de l'enquête. Ces énoncés peuvent être de deux types, soit ils mobilisent une notion largement connue dans le débat public (29 énoncés, 13 notions différentes), soit ils se présentent sous la forme d'une expression personnelle de l'enquêté (8, toutes différentes).

Figure 29 : Tableau des occurrences des items sur le modèle social dans le discours des enquêtés

Notions du débat public	***Occurrence >1***
Protection sociale	5
Bien public	4
République	4
Cohésion	4
Solidarité	3
Service Public	2
Contrat social	2
Notions du débat public	***Occurrence =1***
Égalité des chances ; Intérêt général ; Justice sociale ; Modèle social français ; Paix sociale ; Progrès social ;	7
Notions personnelles	***Occurrence =1***
Bijoux de famille[84] ; Stabilité sociale ; Amortisseur social et sociétal ; Offre d'un toit ; Voir sereinement l'avenir ; Droit de se loger ; Grands monuments sociaux ; Mode de vivre ;	8

[83] Ce sujet a été débattu par les chercheurs dans le cadre des études européennes. (Houard, 2011 ; Lévy et Tutin, 2010)

[84] Une seconde occurrence de l'expression « bijou de famille » se retrouve dans le discours d'un autre enquêté, employé dans le même sens, mais de façon allusive (Administrateur E27), c'est pourquoi la fréquence est laissée égale à 1, plutôt que de créer une catégorie spécifique.

La référence la plus fréquente est celle à la « protection sociale », dont les Hlm constituent un « pilier », un « outil » ou un « volet ». Dit autrement, « Le Mouvement Hlm est inscrit dans notre système de protection sociale » (Praticien E03). Pour ces enquêtés, le logement social est une composante d'un ensemble plus vaste et organisé, associé à la construction de l'État social. Or paradoxalement, les Hlm ne font qu'indirectement partie de cet ensemble sur le plan historique, dans lequel le salariat tient la place centrale (Castel, 1995). Dans ce cas, la représentation des enquêtés procède à une assimilation qui traduit la volonté de voir reconnaitre le logement social comme un élément fortement intégré au modèle social. Une deuxième référence renvoie au « bien public », qui « rend service à la Nation » (Praticien E01). Cette notion de nature juridique est ainsi associée à sa propriété, pouvant être exprimée sous la forme du « Patrimoine commun de la Nation » (Administrateur E15). L'expression renvoie notamment au Ministre du logement Louis Besson qui avait porté cette question de définition, comme le note un autre enquêté : « Quand on avait mis dans la Loi Besson[85], c'était - je ne sais plus la formule qu'on avait trouvée - c'était un patrimoine de la nation. […] C'est quand même un bien public, un prisme purement idéologique j'en conviens, enfin personnel » (Administrateur E27). Dans cette représentation, le logement social se définit par la légitimité de son poids juridique supposé, ou par référence à son poids juridique potentiel. En effet, l'expression « Patrimoine commun de la nation » n'est employée dans les textes que pour qualifier le « territoire français » ou la « biodiversité », mais en aucun cas le logement social. De cette façon, les enquêtés mettent en avant l'idée d'une propriété sociale (Castel et Le Pors, 2010), qui rejoint celle de l'Etat social, mais en faisant abstraction dans leur discours de ses caractéristiques fonctionnelles, la référence au droit se présentant comme un geste politique.

Un autre enquêté semble aller dans ce sens lorsqu'il évoque dans une formulation personnelle, les « bijoux de famille », qu'il considère « au même titre que les barrages, que l'aéroport de Paris, qu'EDF-GDF qui est privatisé maintenant, que la SNCF. J'ai envie de dire, les grands monuments sociaux » (Praticien E19). Mais cette représentation tend vers celle du « service public », cité deux fois. L'une est directe : « La France se caractérise par ses services publics. […] Je trouve que les Hlm, font partie de cet ensemble-là, où l'État veille à l'*intérêt général*, veille à ce que ses citoyens - ça ne marche pas toujours - soient traités en citoyens » (Praticien E47). Dans ce discours, le service public est directement associé à l'exercice de la citoyenneté, plutôt qu'aux services eux-mêmes, et semble plus large que l'adhésion à l'État

[85] La Loi 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi « Besson), *JO* du 2 juin 1990. Son article 1 est rédigé comme suit : « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

social, renvoyant à la communauté politique. L'« intérêt général » est invoqué, notion classique qui néanmoins n'est pas citée ailleurs, de même que son corolaire l'« utilité sociale » (Engels, Hély, Peyrin et al., 2007)», liée à l'économie sociale et solidaire et au monde associatif qui, elle, n'apparait pas du tout. L'autre formulation, indirecte, cite des exemples de services publics mais sans avancer le concept de protection sociale : « Ça représente la même chose que la sécu, l'école, la retraite des gens qui ont travaillé » (Praticien E24). Des nuances apparaissent entre ces discours qui cependant convergent entre eux.

Une troisième référence porte sur la « République », qui touche à l'identité politique du pays. Mis sur le même plan que la « protection sociale » comme « pilier républicain » pour un enquêté, les Hlm deviennent même, pour un autre, « un élément essentiel du pacte républicain », qui ajoute alors un facteur d'adhésion à un serment implicite. Celui-ci comprend une dimension universaliste, que la conception française de la république caractérise, telle que l'indique un enquêté : « Je pense que le modèle Hlm est vraiment un modèle républicain au bénéfice de toute la population » (Politique E16), à entendre donc sans distinction. Mais le discours peut aller encore plus loin, jusqu'à invoquer *Liberté, Égalité, Fraternité* : « C'est la devise de la République. […] Il faut retourner le truc et mettre Fraternité devant, maintenant. Fraternité, c'est-à-dire solidarité » (Praticien E36).

Ce recours à la République qualifiant le logement social peut être rapproché de la définition du « projet » de la « République sociale » qu'en donnent Michel Borgetto et Robert Lafore, pour qui elle repose sur « une vision bien définie de la société : vision au terme de laquelle la solidarité passive […] doit devenir active non pas seulement dans le but de satisfaire la « justice » ou encore de renforcer la cohésion sociale mais aussi dans le dessein d'atteindre […], une plus grande égalité de tous les membres de la collectivité » (Borgetto et Lafore, 2000, en ligne). La montée en abstraction des enquêtés s'autorise à atteindre les principes ultimes, qui une fois cités et voulant abonder le discours, glissent dans leur expression contemporaine : la « solidarité ». Mais alors, ces concepts théoriques de science politique rejoignent plus un engagement moral qu'ils ne s'inscrivent dans un système conceptuel. Le discours ne déroule pas une démonstration, mais s'accommode d'associations d'idées, au contenu implicite, qui se répondent.

Il en est de même pour la notion de solidarité qui apparaît nommément dans deux autres réponses. Elle peut être mise en avant d'un point de vue fonctionnel : « un parc alimenté par la solidarité nationale » (Administrateur E20), qui lui confère un poids symbolique par-delà son système de financement public, impliquant l'engagement de la nation. Elle s'emploie aussi en tant que notion globalisante, évitant à l'enquêté d'avoir recours aux termes plus politiques

analysés précédemment, tout en chargeant le discours d'une certaine solennité : « Enfin, il me semble que c'est avant tout une politique de solidarité » (Praticien E24). Après relance, l'enquêté précise sa pensée qui fait le lien avec la république : « On parle bien de ce qui fait le ciment d'une société et on a, nous, quand même, quelques valeurs. Pour moi, la solidarité c'est la fraternité. Enfin si on devait se raccrocher à la devise, ce serait celle-là. » Ainsi la « solidarité » se place-t-elle comme un appendice de la « république » montrant que le logement social s'y rattache.

Cette représentation de la solidarité ne s'inscrit donc pas dans les débats critiques sur l'évolution des politiques publiques face à l'installation de la précarité, qui change profondément la société. Dans le prolongement des travaux de Robert Castel (Castel et Duvoux, 2013), Nicolas Duvoux en appelle par exemple à un « nouvel âge des solidarités » (Duvoux, 2012), impliquant de faire évoluer la protection sociale en considérant différemment la pauvreté. Paradoxalement cette analyse, adossée à des travaux scientifiques, semble affirmer davantage une position que les enquêtés, acteurs du logement social, qui se gardent de prendre part à ces réflexions. Pour eux, la solidarité demeure ainsi une considération œcuménique, dont il n'y a pas lieu de questionner d'emblée les modalités. A l'inverse d'un objet de controverse, elle constitue un repère intellectuel qui cultive le flou dans le rapport du logement social à la protection sociale.

Afin de qualifier cette relation organique entre le logement social et l'action publique dans sa visée politique, inspirée par un modèle social, plusieurs enquêtés emploient le terme de « cohésion ». Une occurrence se présente sous la formulation de « cohésion et paix sociale » (Praticien E24) précisant alors : « c'est peut-être là où nos instances devraient se pencher », une approche prescriptive suffisamment rare pour être relevée. De cette façon, l'enquêté indique qu'il s'agit plus d'un enjeu que d'un état de fait. Le logement social contribuerait alors à réguler le conflit social et ses instances nationales auraient en charge cette activité. Loin d'être anodine sur le fond, cette remarque se trouve en étroite adéquation avec des interrogations théoriques autour de la notion de « paix sociale » et sa perspective contemporaine, telle que la résume Nicolas Duvoux : « c'est seulement par une prise en charge politique et institutionnelle de ce pan de nos sociétés que l'on nomme le « social » […] qu'une « paix sociale » véritable peut avoir des chances d'être instaurée » (Duvoux, 2005, §19). La référence implicite au « modèle social » se double ici d'une problématique plus fondamentale.

Dans sa formulation, l'enquêté rapproche « cohésion » et « paix sociale », sans cependant développer sa contraction *cohésion sociale*[86], qui renvoie au vocable d'une politique publique majeure du début des années 2000, portée par Jean-Louis Borloo. Celle-ci apparaît chez un autre enquêté qui l'emploie dans une acception générique. Le logement social est considéré, chez lui, comme « probablement, en termes d'outil, le plus fort, le plus organisé et le plus 'partout' de la cohésion sociale » (Praticien E30), mettant en avant l'enjeu des Hlm défini selon trois variables : l'intensité de leur action, l'efficacité de leur coordination et l'étendue de leur couverture territoriale. Les deux autres mentions concernent l'expression de « cohésion nationale » dont le logement social est présenté comme un « élément », que « les gens sont heureux » d'avoir dans le pays (Administrateur E39) ; observation présente chez un autre enquêté comme suit : « Le point extrêmement positif des Hlm français, c'est que c'est un des éléments de la cohésion nationale » (Administrateur E06).

Le logement social se présente donc, pour ces enquêtés, au service de la cohésion et y parvient selon eux largement, en insistant sur le contexte proprement français, qui effectivement connaît une spécificité parmi les pays européens. Comme l'expliquent Caroline Guibet-Lafaye et Annick Kieffer, « L'évocation de la cohésion sociale au sein de l'hexagone est immédiatement assimilée à la cohésion de la société française à l'échelle nationale » (§5), c'est-à-dire la *cohésion nationale*, du fait de l'attachement de la population aux « piliers de l'Etat social » (Guibet-Lafaye et Kieffer, 2012, §49).(§49). L'analyse de ces chercheures porte en effet sur les représentations de la population, qui tranchent avec la tendance des politiques publiques elles-mêmes, plus libérales, parmi lesquelles le logement est peu considéré en tant que tel, hormis historiquement à travers les aides personnelles au logement. Enfin, une dernière expression sur le modèle social est citée par deux enquêtés : celle de « contrat social », qui peut-être rapprochée de la notion de « mixité sociale », elle aussi citée.

Mixité sociale, modalité du contrat social

Pour un enquêté, les Hlm sont « une partie non négligeable de notre contrat social » (Administrateur E20). Le raisonnement procède là aussi par un rattachement du logement social à une notion plus générale, dont le sens est sous-entendu. Les débats théoriques ne manquent pas à ce sujet, qui se développent autour d'une même intention visant, comme le résume Serge Champeau, à « fonder en raison l'État de droit » (Champeau, 2002, §1). Ce niveau d'abstraction dépasse cependant celui de l'enquêté qui s'exprime à propos des Hlm. Pour mieux cerner sa

[86] A la suite de la *Loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* (2003), Jean-Louis Borloo présente une seconde *Loi de programmation pour la cohésion sociale* (2004), souvent appelée « Plan de cohésion sociale ».

pensée, il est alors utile de relever dans son discours, à la phrase suivante, le terme de « solidarité » qui le situe plus volontiers dans une orientation largement développée en France, autour de cette question. Par exemple, de nombreux sociologues se retrouvent dans l'ouvrage *Repenser la solidarité* (Paugam, 2011) dirigé par Serge Paugam, dont la conclusion propose précisément d'avancer « Vers un nouveau contrat social », lequel compte fortement sur l'État social.

La seconde mention par un enquêté s'inscrit dans un raisonnement plus composite selon lequel les Hlm servent à « ramener de la mixité », qui « est nécessaire pour ne pas créer de ghettos, […] dans les quartiers favorisés, ou dans les quartiers les moins favorisés » ; celle-ci devant se traduire « au niveau de la construction, pareil, du modèle du contrat social ou de notre mode de vivre » (Administrateur E28). Le « contrat social » à la française, objectivé par la distanciation qu'introduit le terme « modèle », est présenté au même titre que l'expression personnelle de « mode de vivre » — variation généralisante sur les *modes de vie* (Viard, 2011). Entre la référence à un certain modèle social et les Hlm, l'enquêté introduit une modalité organisationnelle, la « mixité sociale » entendue comme une question urbaine. Paradoxalement, ce terme fortement associé au logement social[87] et qui a accaparé le débat public et scientifique ces vingt dernières années comme objet de controverse (Charmes et Bacqué, 2016), est très peu mobilisé par les enquêtés. La « mixité sociale » n'est citée comme idée principale du discours que dans un seul autre cas, le reste des mentions restant rare et seulement allusif.

> On retombe sur la mixité sociale : on y croit, ou on n'y croit pas. Politiquement, il y a un peu un clivage entre la gauche et le centre droit qui croient à la mixité sociale ; plus à droite qui ne croit pas à la mixité sociale et qui dit : « Écoutez, les gens, on les loge, point final ».
>
> La mixité sociale, ça a un coût. Parce qu'il vous faut un parcours résidentiel : si vous abandonnez la mixité sociale, vous allez lever le pied sur le logement social, vous allez baisser, par contre, les ressources de 40 % [*les plus modestes*], ne mettre que les démunis et ça sera un peu moins cher. […]
>
> Mais l'absence de mixité sociale, ça a un coût social : des mouvements sociaux ; des mouvements… ça a un coût, après. Je préfère avoir un système où les coûts sont avant et où on a de l'intégration républicaine (Administrateur E40).

Ce discours se décline en deux idées, l'une opère un découpage idéologique assez net, l'autre procède à une analyse bénéfice/risque. La description du clivage gauche/droite autour

[87] L'article 55 de la *Loi Solidarité et Renouvellement Urbain*, dite SRU, de 2000, qui porte sur le taux de logements sociaux dans les communes de plus de 3500 habitants, continue d'être débattu et commenté.

de la question sociale du logement renvoie clairement à deux grandes approches possibles du *contrat social* — référence tacite, en l'occurrence. D'un côté, une approche plus inclusive, attentive à ce que l'enquêté appelle l'« intégration républicaine[88] » dont les Hlm seraient un vecteur, rejoignant ainsi la « République sociale ». De l'autre, une approche moins interventionniste, moins portée sur le développement de l'État social, mais à l'inverse, soucieuse de responsabilité individuelle et de liberté de choix d'habitation, laissée aux acteurs sur le marché du logement. Mais au bilan, cette dialectique aurait les mêmes coûts, la mixité sociale s'approchant plus d'un investissement dans la *paix sociale*, tandis que la spécialisation socio-spatiale serait source de contestation et de désordres, dont les plus spectaculaires sont certainement les émeutes (Mucchielli, 2010) dans les banlieues de logements sociaux, qui représentent ce que l'enquêté appelle des « coûts sociaux ».

Ce raisonnement se retrouve chez une part significative des enquêtés (10) sous une forme elliptique, lorsqu'ils se demandent spontanément, par l'inverse, quelle serait la situation du pays sans les Hlm. Posée en ces termes, l'hypothèse n'est, pour eux, jamais concluante et se commente soit en ne considérant que le cas français (4) ou avec une allusion incidente aux situations étrangères (2), soit en opérant plus frontalement une comparaison internationale (4). De l'observation générique « On aurait beaucoup plus de problèmes » (Administrateur E20), à une appréciation plus ciblée sur l'habitat, « La société française serait dans des conditions d'habitat dix fois plus dramatiques » (Politique E31), jusqu'à sa traduction concrète potentielle, « Sinon, ça aurait été le développement de bidonvilles[89], clairement » (Administrateur E28), le logement social a pour ces enquêtés un rôle quasi impératif de prévention. Le contre-exemple des Etats-Unis est cité, où beaucoup sont logés « dans des maisons, des trucs de fortune » sans avoir l'opportunité de connaitre « le confort qu'a pu apporter le logement social » (Praticien E19). Les Hlm constituent en ce sens, pour un autre enquêté, « un différenciant positif » avec les pays n'ayant pas développé leur parc social et qui connaissent « des problèmes encore plus fort » (Politique E32). Cet écart étant le plus manifeste avec les pays des Sud, comme le relève une autre réponse : « En tous cas, tous les pays du Sud n'ont pas ça, c'est clair » (Administrateur E04).

[88] Cette expression est aussi le titre d'un ouvrage de Jürgen Habermas (Habermas, 1998),, traduit en 1998 chez Fayard, (titre original : *Die Einbeziehung des Anderen*). Cependant le rapprochement ne fonctionnement pas, car la perspective républicaine inspirée des travaux anglo-saxons entre peu en adéquation avec « l'exaltation étatiste » du contexte français (Sintomer, 1999)

[89] Les « bidonvilles » ont représenté par le passé une préoccupation politique importante (Blanc-Chaléard, 2016) Mais, « le terme se différencie de celui de « zone », davantage associé à l'univers du logement social […]. Dans la situation contemporaine, on lui préfère parfois le terme de campement » (Daubeuf, Marchal et Besozzi, 2017)»,

Insistant préalablement sur une forme rhétorique, « On devrait tous se poser la question : *Comment ça serait, si on n'avait pas le monde Hlm ?* », le raisonnement qui suit se fait plus technique, chez cet enquêté : « Les études de l'Insee montrent que c'est un avantage de revenus non négligeable. Quand on voit les pays où il n'y a que du locatif, ce n'est pas terrible » (Praticien E09). L'interrogation générale se résout alors dans l'analyse statistique sur une considération économique, expliquée par la structure du marché du logement. Un lien est établi entre logement et niveau de vie, comparable par pays, mais pourtant le discours s'arrête là. La réponse équivalente d'un autre enquêté se fait plus précise : « Pourrait-on vivre sans ? C'est-à-dire, pourrait-on suivre un scénario à l'allemande […], je n'y crois pas. […] Il y a des gens que personne ne voudrait jamais loger, c'est clair » (Administrateur E48). La comparaison franco-allemande est cette fois convoquée, mais pour la disqualifier tout aussitôt par les publics qui sortent du système du logement, évitant donc de prendre en compte le système lui-même. L'enquêté conclut ainsi : « En Allemagne, je vais vous dire, les contrats fonctionnent, le consensus social fonctionne, etc. Vous voyez, rien de tout ça ne fonctionne en France, je n'y peux rien ». Le discours, qui entre-temps passe par des développements techniques sur le système du logement germanique, revient rapidement à la rigidité du *modèle social* français, et par conséquent referme la brèche qui aurait pu ouvrir sur l'échelle européenne.

Il est important de relever en effet qu'en termes de représentations des Hlm pour la France, la mise en perspective par rapport à l'Union européenne est totalement absente, hormis les très rares mentions incidentes, repérées chez 5 enquêtés seulement, qui emploient le terme « Europe » au détour d'une phrase sur un autre sujet. Seule une mention reste significative, pour s'inquiéter de l'avenir d'une spécificité française : « Je pense que même si l'Union européenne est contestée aujourd'hui, le service public du logement n'existe plus. Il faut tirer toutes les conséquences du service économique d'intérêt général » (Politique E25). Cette conclusion définitive est toutefois à nuancer sur le fond. Depuis une dizaine d'années, la Commission européenne a certes instruit plusieurs plaintes d'opérateurs dans différents pays, qui ont conduit à ce que Brice Daniel appelle la *marchéisation* des politiques du logement (Daniel, 2018). Mais cette évolution est moins marquée en France où elle « passe simplement par l'institutionnalisation d'instruments de contrôle de l'activité des bailleurs », qui contribue donc à laisser la dimension européenne dans l'ombre des représentations des acteurs.

Les deux enquêtés traitant indirectement de cette question d'une pente libérale de la politique du logement proposent une analyse fondée sur une lecture idéologique plus générale, qui ne fait pas intervenir d'institutions en tant que telles. Il n'est pas possible de faire sans le logement social, parce qu'« on ne peut pas s'attendre à ce que le marché, partout et tout le

temps, le remplace ». Ce discours décrit cette vision « à droite, très libérale » qui a « tout le temps existé » et la compare aux centres d'hébergement d'urgence pour les SDF. Ceux-ci seraient entendus, pour les tenants de cette vision, comme « un mal nécessaire », voué à disparaitre dès que le problème serait réglé, tout comme le logement social qui, de la même manière, devrait finir par « mourir de sa belle mort ». L'enquêté tient donc à rappeler qu'il existe *a priori* une lecture de la question du logement concluant à la disparition inexorable et souhaitable du logement social, mais pour mieux affirmer qu'il ne la partage pas du tout : « la question de l'utilité du logement social ne se pose pas » (Praticien E30), le réincluant de fait dans le *contrat social*.

La seconde approche développe la comparaison internationale avec la Grande-Bretagne, pour souligner les excès du libéralisme dont l'enquêté se revendique pourtant : « Bien que je me place plutôt du côté des libéraux — jusqu'à un certain point [*rires*] —, on ne peut pas s'en remettre au marché » (Politique E12). Sans avoir recours à l'articulation entre *mixité sociale* et *coût social* comme dans l'exemple développé plus haut, l'enquêté raisonne de façon équivalente par la contraposée : vendre le logement social s'avère tout simplement un mauvais investissement, dès lors que les pouvoirs publics sont amenés à le racheter par la suite. La rationalité évoquée reste libérale, mais sa conclusion est en fin de compte de même nature que celle attentive à la *paix sociale*. Ainsi, il ne faudrait pas trop se reposer sur la responsabilité individuelle des acteurs, qui n'efface pas les sujets de société, dont le logement. L'enquêté retrouve alors l'impératif du *contrat social.*

> Aujourd'hui, un rapport rendu par un parlementaire britannique, certes membre du Labour, mais enfin, fait un point intéressant : le logement est devenu tellement cher — à Londres, mais pas qu'à Londres — que beaucoup de communes qui avaient vendu à marche forcée leurs logements sociaux dans les années 80, les rachètent aujourd'hui à cinq-six fois le prix. C'est délirant comme constat.
>
> Ça vient du fait qu'effectivement, à l'époque, Thatcher avait regardé ça comme un patrimoine à valoriser, point barre, et puis considérant que les gens n'avaient qu'à se responsabiliser et que tout irait mieux. Je pense qu'il ne faut surtout pas faire la même chose. On a besoin de trouver des solutions pour que les gens soient en capacité de se loger convenablement à des prix abordables. Voilà, ça reste un enjeu central pour la société (Politique E12).

Les autres idées clés citées par les enquêtés se rapportant au *modèle social* ne sont relevées qu'une seule fois. Outre l'« intérêt général » et la « paix sociale » déjà commentés, figure un

diptyque hybride qui associe une expression du débat public, la « justice sociale », à une formulation personnelle de l'enquêté : une condition pour la « stabilité sociale » (Praticien E49). En décrivant cette association d'idées par sa contraposée, apparaît l'enjeu de l'égalité ou de l'équité, conjugué à la lutte contre la précarité, auxquels contribue le logement social et qui recoupe les approches plus répandues du « Modèle social français ». Cette dernière formulation est présente telle quelle une fois également, chez un autre enquêté qui voit le logement social comme un de ses « maillons », lequel permet de « faire vivre l'égalité des chances » (Praticien E33). Sous d'autres mots se retrouve donc une logique équivalente à celle de la précédente. Enfin, il est fait mention de la notion plus politique de « progrès social », dont « les Hlm étaient pensés comme un facteur » (Praticien E46), dans un rapport au passé cependant distinct des considérations proprement historiques qui feront l'objet d'une analyse spécifique.

La série résiduelle des formulations personnelles mérite d'être relevée, parce qu'elle a l'intérêt d'étoffer le champ lexical autour des mêmes idées, elle en développe les nuances. Par exemple, l'approche fonctionnelle des Hlm dans le modèle social s'exprime chez un enquêté par la métaphore de l'« amortisseur, social, sociétal » (Praticien E45), qui limite les effets des difficultés des ménages. Inversement, les Hlm amplifient la capacité de projection grâce à la stabilité qu'ils procurent, en permettant « à des millions de ménages de pouvoir sereinement voir l'avenir. » (Praticien E33). Les Hlm incarnent par ailleurs « la possibilité, le droit de se loger » (Praticien E03) dans notre société, une conception de l'accès universel au logement, par principe, qui ne fait qu'indirectement référence au droit au logement[90], devenu en 2007 le DALO, droit au logement opposable, jamais cité comme une idée clé par les enquêtés. Ce caractère universel est décliné plutôt selon les différentes caractéristiques génériques du demandeur de logement social : « quel que soit le niveau de revenus qui est le leur et quel que soit le territoire où ils sont nés ou bien, où ils désirent vivre, il ne sera possible que l'offre d'un toit ne leur soit faite. » (Politique E41), un raisonnement qui procède par double négation, prouvant dans sa déduction de *l'absence de l'absence* de réponse, la réponse imparable que constitueraient les Hlm. Mais en miroir de la figure du demandeur de logement social, il y a l'habitant actuel du parc.

Habitants sans visage

La catégorie « population » réunit les idées clés des enquêtés considérant que le logement social représente une population particulière, laquelle renvoie principalement à sa logique de

[90] Sur cette conception universelle des Hlm renvoyant au droit au logement, qui se heurte à l'impératif de mixité sociale : (Houart, 2007)

peuplement[91], c'est-à-dire à la dynamique de changement social qu'elle entraîne, ou à laquelle elle entend prendre part, plus ou moins explicitement. Cette définition préalable est nécessaire, parce qu'aucun discours ne parle directement des habitants pour eux-mêmes. Personne ne les décrit selon leurs caractéristiques, celles qui les constitueraient en tant que groupe homogène, par une spécificité marquante au sein de la population globale[92]. Le décompte officiel de la proportion des ménages résidant dans le logement social n'est par exemple évoqué qu'une fois seulement, dans une phrase liminaire : « un cinquième de la population logée en logement Hlm ». L'enquêté poursuit en citant sa source : « si je reprends les statistiques de l'USH que j'ai à l'esprit, près de la moitié de la population française serait passée, un jour ou l'autre, par le logement Hlm » (Administrateur E13). Cette observation connue depuis 2016[93], malgré l'ampleur de l'impact social qu'elle révèle pour le parcours résidentiel des Français, et donc l'effet systémique qu'elle sous-tend, reste dans l'ombre, sans développement. La relation des Français à leur logement social, hormis les questions d'image[94], sort du champ des représentations des enquêtés. Les habitants des Hlm sont ainsi définis essentiellement par ce qu'ils ne sont pas, ne possèdent pas, ou par des aspects exogènes dont ils sont dépendants. En creux, le logement social selon les enquêtés n'apparaît jamais comme un choix, celui des classes populaires attachées à la vie collective, comme cela pouvait l'être revendiqué par le passé, du côté de la frange la plus militante des habitants[95].

Figure 30 : Tableau des occurrence del'item population dans le discours des enquêtés

Notions globales	***Occurrence = 12***
Les pauvres	5
Les ménages fragiles	5
Les exclus	3
Les sans-emploi	1
Notions relatives à des sous-groupes	***Occurrence = 3***
Les femmes seules	1
Les enfants	1

[91] Comme l'ont montré Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, la production d'un type spécifique de logement, comme les grands ensembles, par exemple, n'a pas pour seul effet d'élargir ou diversifier l'offre de logements, mais transforme sociologiquement ses habitants (Chamboredon et Lemaire, 1970).
[92] La sociologie globale des habitants du logement social est documentée par des indicateurs statistiques dans la brochure annuelle *Les Hlm en chiffre* dirigée par Dominique Hoorens, éditée par l'Union sociale pour l'habitat.
[93] Apparue dans les résultats d'une étude TNS-Sofres, réalisée entre décembre 2015 et janvier 2016, commandée par l'Union sociale pour l'habitat, cette estimation a été abondamment reprise par la suite dans la communication de cette institution, mais n'a pas donné lieu à de publication scientifique par la suite.
[94] Quelques enquêtés citent la bonne ou mauvaise image des Hlm dans l'opinion, vue comme un argument servant leur appréciation de la qualité de gestion du secteur.
[95] Voir par exemple le rapport au logement social qu'ont développés les adhérents de la Confédération nationale du logement (Rochon, 2016).

Les salariés	1

Notions fonctionnelles	***Occurrence = 3***
Les ménages aidés	1
La diversité des ménages logés	1
Les décomptes officiels	1

Le terme le plus fréquent et s'approchant d'une qualification directe de la population est celui de « pauvre » (5), comme l'indique l'enquêté cité au paragraphe précédent : « Aujourd'hui […], protection sociale d'Hlm, c'est vu comme un truc résiduel pour les pauvres ». La destination du logement social tendrait donc vers la spécialisation sociale, avec l'intérêt de limiter, contenir les difficultés des ménages, comme le note un autre enquêté : « avec nos 11 millions de personnes logées en France, d'habitants, ça permet quand même de maintenir un pouvoir d'achat à certains, quoi qu'on dise. Il y a des gens, oui… il y aurait encore plus de pauvreté et de précarité » (Praticien E37). La population Hlm semble ainsi celle qui, parmi les pauvres et les précaires, bénéficie de conditions de logement plus favorables, que d'autres n'ont pas. C'est ce que confirme le rapport de l'Observatoire nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui note : « dans l'ensemble, le logement social préserve les ménages à bas revenus » (Driant et Lelièvre, 2018, p155).

Mais ce rapport, élaboré dans une perspective normative, à destination des pouvoirs publics, insiste également sur la faible connaissance qualitative des situations des personnes pauvres. « Sans mettre en cause l'objectif de généralisation d'une offre de logements ordinaires confortables, autonomes et abordables, la prise en compte des perceptions individuelles, des aspirations minoritaires, des pratiques développées et de la diversité des formes de solidarité et de sociabilité s'avère nécessaire. » (Driant et Lelièvre, 2018, p288). Se retrouve donc, dans un autre cadre plus général, sur l'analyse de la pauvreté en fonction du logement, la recommandation de prendre mieux en compte les informations relatives aux habitants. Cette recommandation recoupe le constat de l'absence de leur prise en compte, dans la représentation globale des enquêtés.

Tenter d'y faire référence devient alors inévitablement abstrait, le discours peut même faire l'économie du terme *pauvreté*, usant d'une périphrase à visée empathique, pour gommer l'inégalité concrète des conditions, par l'attachement à la dignité due à tous. Les Hlm voudraient ainsi pour cet enquêté « Faire en sorte que chacun puisse trouver sa place dans la société, malgré la modestie de ses moyens » (Politique E07). Le discours à visée universelle passe ici par l'individualisation, « chacun », intégré à la « société » en général par le logement social, auquel l'individu accède non pas exactement comme un droit qu'il pourrait revendiquer, par exemple,

mais par la force des choses, en raison de ses ressources insuffisantes pour obtenir un logement digne, ailleurs sur le marché libre. Simple d'apparence dans sa formulation, cette phrase articule néanmoins un raisonnement complexe, par lequel la population du logement social se définit selon une double caractéristique presque paradoxale : les ménages bien logés, mais sans en avoir les moyens. Autrement dit, la population des Hlm rassemble une partie des ménages modestes qui échappent au mal-logement, sans en préciser la proportion. L'analyse de cet exemple permet de souligner combien la représentation des Hlm peut ne pas s'appuyer sur une réalité humaine observable et mesurée, mais concerner uniquement le champ des idées et de façon indirecte.

A l'opposé, un autre enquêté se saisit pleinement du terme « pauvre » pour le défendre, partant du constat, selon lui, que la société française « ne veut pas être lucide sur elle-même ». Dans son discours, il considère que la pauvreté touche une part bien plus large de la population que le débat public ne l'admet, et même si le logement social lui apporte une offre de logement abordable, qui reste considérée comme indispensable, les résistances sur le terrain sont fortes, et nuisent au travail des acteurs du secteur. Ainsi, la société française « ne veut pas voir la masse de pauvres qui est chez elle, voilà. Et pas de pauvres marginaux hein, de pauvres. Donc, quand on ne veut pas voir les pauvres, comme on ne veut pas voir les vieux et bien, ceux qui s'occupent d'eux et ceux qui les logent, ont un peu des difficultés à obtenir le soutien indispensable qu'ils devraient avoir » (Politique E31).

Les Hlm sont clairement assimilés au logement des *pauvres* dans son sens le plus étendu, et leurs habitants potentiels définis par leur invisibilité au niveau national et leur rejet au niveau local. L'enquêté ne s'intéresse donc pas directement aux locataires en place, mais plus précisément aux demandeurs de logement social, aux ménages éligibles, visés potentiellement par l'offre nouvellement disponible, notamment par les constructions neuves qui suscitent le mécontentement de leur voisinage. À la différence du cas précédent, la population recouvre tous les demandeurs potentiels envers lesquels œuvrent les Hlm, les personnes éligibles définies sous la catégorie de *pauvres*. Mais l'enjeu ne consiste pas à tenter de répondre à tous, il s'agit à l'inverse de ne pas entraver ce qui peut être fait. En somme, répondre à une obligation de moyen pour un public large. Les personnes déjà logées en Hlm ne sont donc pas concernées par ce raisonnement, puisque leur cas est déjà solutionné, en quelques sorte.

Enfin, le dernier enquêté qui intègre à sa représentation des Hlm leur population sous l'angle de la pauvreté, se fonde sur des statistiques précises, tirées de sa connaissance des rapports de la Cour des Comptes. Ce type de référence est particulièrement rare de la part d'un enquêté,

pour être noté[96]. Il indique ainsi qu'en 1973, 24% des ménages appartenaient au premier quartile, « donc, on était moins pauvre en Hlm qu'ailleurs », ce qui l'amène à décrire le fonctionnement, à l'époque, d'un « modèle très dynamique » de mobilité résidentielle vers l'accession. Puis, il énonce l'augmentation forte de ce quartile représentant « les plus modestes de la population » : 45% en 1993, 55% en 2013, et constate la « paupérisation très forte », ce qui l'amène à une conclusion générale, d'ordre sociologique. « Autrement dit, aujourd'hui, dans tous les logements Hlm, les gens sont pauvres à vie, ils y restent pauvres et parfois de génération en génération. » Cette spécialisation du logement social a pour lui une conséquence, elle « attire évidemment l'attention sur la concentration physique de la pauvreté » Administrateur E06).

Dans ce discours, deux éléments de représentations sont mobilisés. Le premier porte sur le basculement progressif du logement social d'un habitat d'accompagnement à la mobilité sociale, à un habitat de polarisation de la pauvreté. L'enquêté définit donc la population des Hlm par son basculement de composition sociale. Le second point porte sur les conséquences de ce phénomène installé sur plusieurs décennies, l'enfermement intergénérationnel dans la pauvreté qui conduit, sur le plan de l'habitat, à l'assignation à résidence, non seulement pour les personnes en manque de ressources pour faire évoluer leur situation, mais également symboliquement dans le regard que porte la société sur ces lieux de vie marginalisés. Ainsi pour une part des Hlm, il y aurait superposition entre la population pauvre et le logement des pauvres, du fait de l'enfermement dans cette situation socio-résidentielle qui serait devenue indistincte, confondant les personnes au lieu et inversement. L'enquêté s'arrête là dans sa définition, il ne la poursuit pas en décrivant les processus conduisant à cette pauvreté profondément ancrée dans cette partie-là de la population, alors même qu'il l'avait fait en détails lorsqu'il décrivait la dynamique qui prévalait durant les Trente Glorieuses. Les mécanismes de la pauvreté sont pourtant bien connus, tant au plan français qu'européen (Paugam, 2005), mais la sécurité qu'apporte le logement social pour ses bénéficiaires semble résoudre le problème sur ce plan, de sorte que le développer plus à fond ne serait pas nécessaire. En quelque sorte, dans son domaine, les Hlm constitueraient une parade absolue à l'« insécurité sociale », pour reprendre la formule de Robert Castel (Castel, 2003).

Une autre qualification de la représentation des Hlm à travers sa population concerne les ménages « fragiles » (5). Bien que cette dénomination n'apparaît qu'une seule fois sous ce

[96] Un récent rapport thématique de la Cour des Comptes paru en 2017 est centré sur la question de la pauvreté, un prisme d'analyse remis en cause dans plusieurs *Réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés*, versées en annexe. (Cour des Comptes et Chambres régionales des comptes, 2017)

terme, elle est choisie ici pour évoquer ces discours qui mettent en avant les ménages dans la difficulté, selon des tournures néanmoins relativement elliptiques. Ceux-ci ne renvoient pas à un groupe social particulier, mais décrivent plutôt une situation commune, éventuellement passagère, une forme de circonstance sans critère apparent, laquelle ne leur permet pas d'accéder à un logement convenable. L'enquêté qui cite l'adjectif « fragile » est justement celui n'ayant pas adhéré au principe de la question finale — Qu'est-ce que les Hlm représentent pour la France ? —, et se refusait à développer « des banalités » telles que « une capacité à loger les plus fragiles ou je ne sais pas quoi » (Politique E01). Ainsi pour lui, « les plus fragiles » constituerait une formulation si globale et consensuelle qu'elle ne mériterait pas même d'être relevée, d'où paradoxalement l'intérêt de ce dédain dans l'analyse du discours.

La formulation n'apparaît pas dans la littérature académique, elle se retrouve par contre quelquefois dans la presse, lorsque celle-ci reprend par exemple une intervention de Cécile Duflot au Congrès Hlm de 2012, quand la Ministre annonce « une offre de logements avec des niveaux de loyers minorés pour répondre aux besoins des ménages les plus fragiles, pour lesquels le parc locatif social neuf n'est pas accessible » (Agence France Presse et Le Figaro, 27 septembre 2012). Le discours vise ici les ménages trop précaires pour accéder aux Hlm ordinaires sur leur produit le moins cher, en leur réservant une catégorie de logement encore moins chère, le « super-PLAI » (prêt locatif aidé d'intégration), qui pose de fait une sous-catégorie de population. Mais cet usage de la formulation à visée technique se double, chez une journaliste du Figaro, d'un usage plus conceptuel qui lui permet de qualifier l'évolution du modèle social français. Ainsi, Cécile Crouzel considère que « Le président [E. Macron] poursuit le virage amorcé dès les années 1970 et accentué par la majorité précédente, pour aller vers un système ressemblant à celui des pays anglo-saxons, axé sur le secours des plus fragiles » (Crouzel, 16 septembre 2018). Analysant le projet de budget 2019, elle pause que les choix avancés sont « révélateurs d'une logique de ciblage », d'une population, donc. Cette focalisation sur « les plus fragiles » peut être rattachée, sur le plan théorique, à la manifestation d'un des effets du néolibéralisme sur l'action publique, telle que l'avance le chercheur Xavier Desjardins, pour qui désormais dans la période contemporaine, « il s'agit moins de loger le peuple selon des principes définis de manière universelle, que de lutter contre l'exclusion » (Desjardins, 2008, §3).

C'est dans cette perspective implicite que plusieurs enquêtés inscrivent leur discours, avec chacun leur nuance. Pour l'un d'eux, le logement social « remplit un rôle important pour l'accueil, le logement des gens qui ont du mal à se loger » (Administrateur E40). L'accent est porté sur l'entrée des ménages dans une filière spécifique, dès lors que le système général ne

leur est pas favorable. Un autre enquêté précise que le critère menant au logement social peut être le maintien de la qualité du logement : les Hlm seraient alors « pour tous ceux qui n'ont pas la possibilité d'aller se loger dans du logement privé qualitatif » (Praticien E44). Tandis qu'un troisième préfère retenir une équation pécuniaire, voyant dans le logement social « des solutions de logement abordable pour les personnes qui ont des revenus limités » (Praticien E49). Il y aurait ainsi un équilibrage entre revenus et loyer. Mais c'est sans compter le poids des charges locatives qui pèsent dans le budget global des ménages dévolu au logement, point sur lequel insiste un quatrième : « Les opérateurs Hlm, je pense qu'il faut qu'ils soient... les opérateurs des habitants à loyer modeste et à charges modestes » (Politique E25). Le terme « habitant » apparaît donc, mais associé aux deux variables de la quittance, des unités de compte des « opérateurs ». Il en ressort que ce rapport aux *plus fragiles* reste particulièrement distancié dans les discours et peu référencé, non seulement par un vocable commun, mais aussi par ses modalités d'évocation.

Le point de vue se fait cependant plus précis lorsqu'il vise directement l'exclusion. Un enquêté notamment, pause comme principe que le système du logement produirait automatiquement une part de ménages rejetés du système, presque par-delà une liste éventuelle des critères explicables. Le logement social serait là pour traiter cette population en *reste*, au sens arithmétique du terme : « il y a forcément des gens qui seront exclus pour différentes raisons, pas simplement le faciès, même si c'est illégal » (Administrateur E48). Le cadrage réglementaire ne peut rien y faire, de même que la pression morale, le phénomène serait consubstantiel au marché du logement, si bien que les Hlm auraient finalement pour rôle de « permettre de vivre au mieux pour des gens, que personne ne soit écarté » (Praticien E50). La césure de la phrase est éclairante : d'un côté la qualité d'habitation pour une population, dont la description est éludée afin de sauter directement au principe d'un logement pour tous, qui cependant ne l'est pas. Une forme de synthèse peut être trouvée chez cet autre enquêté, voyant dans les Hlm « des solutions de logement qui puissent être proposées aux ménages qui sont notamment les plus démunis et qui n'ont pas d'autres solutions que du logement social » (Administrateur E35). Cette fois, les deux dimensions sont précisées, il s'agit bien de la population fragile qui n'a pas d'autres choix, et de logements qui lui seraient exclusivement réservés. La rencontre entre l'offre et la demande se produiraient alors moins par une adéquation parfaite, que sous l'effet d'une convergence de part et d'autre. La population n'est en définitive pensée qu'en fonction de l'offre de logement.

Cet aspect apparaît de façon très nette dans une approche différente, qui propose un concept unique pour qualifier à la fois la population et le logement, dans une relative schématisation.

L'enquêté retient le bénéfice d'une aide publique : « le logement aidé apporte une réponse aux difficultés de logement d'une partie de la population. D'une partie de la population aidée » (Praticien E34). La logique retenue définit la population tautologiquement, celle qui reçoit l'aide des logements aidés[97]. Elle fait disparaître ses caractéristiques propres, laissant de ce fait ouvert le débat sur les plus fragiles. Il s'agit bien d'un débat, car, à l'encontre de tous les points de vue convergents déjà cités, un dernier enquêté s'en détache sensiblement pour s'opposer à la spécialisation sociale. Le logement social aurait pour lui l'intérêt de « ne pas être du logement exclusivement sur les personnes les plus démunies, mais d'avoir une universalité » (Administrateur E08). Actant la tendance vers une accentuation progressive du peuplement des Hlm en direction de ménages de plus en plus précarisés, cet enquêté tient à y opposer « une universalité », qu'il associe à l'objectif de « mixité », pour éviter de créer des « ghettos », évoquant tant les ghettos de riches que de pauvres : « Du logement abordable pour ceux qui ont besoin de ce logement abordable. Mais aussi, ramener de la mixité. Elle est nécessaire pour ne pas créer de ghettos, que ce soit des ghettos dans les quartiers favorisés, ou dans les quartiers les moins favorisés. » Il faudrait donc veiller à la diversité sociale de la population des Hlm, contre les phénomènes de gentrification et de ségrégation urbaine.

Trois enquêtés se distinguent des formes précédentes de qualification de la population des Hlm, vue jusqu'à présent selon sa dominante principale. Leurs discours se focalisent sur un sous-groupe particulier qui leur apparaît emblématique des enjeux du logement social. L'un par exemple, évoque la « garantie pour beaucoup de femmes seules » (Politique E25). En effet statistiquement parlant, les familles monoparentales, très majoritairement de femmes, se logent actuellement en Hlm[98]. Un autre prend le cas des enfants et des effets des conditions de logement sur la réussite scolaire : « Je peux avoir ma chambre, gamin ; faire mes devoirs, être logé correctement, ne pas être tassé dans un coin, moi je l'ai vu à Lille, alors ici c'est encore pire, dans une espèce de taudis avec quatre gosses qui vivent dans la même chambre » (Praticien E23). Présentée sous l'angle de drames individuels, des images choquantes de la misère, la

[97] Cette formulation qui embrasse l'ensemble du logement social pour l'enquêté, ne doit pas être confondue avec le « logement aidé » tel que le définit Sabine Effosse, dont les recherches portent sur l'après-guerre, où s'invente avec le soutien de la puissance publique une forme nouvelle de financement du logement privé, qui a notamment contribué à l'accession à la propriété des ménages sortant du système Hlm. Mais le parallèle a l'intérêt de rappeler que la puissance publique n'intervient pas que sur le segment Hlm, posant la question de la construction des publics visés (Effosse, 2013).

[98] L'intensité du phénomène est significative. Dans la recherche, le rapport des femmes à l'habitat de façon générale a fait l'objet d'un important programme récemment (Lambert, Dietrich-Ragon, Bonvalet, 2018). Sur l'accès au logement des femmes seules avec enfant (Frédéric Leray, 20210) et dernièrement *(*Duvoux, et al., 2021.)

description renvoie au logement dégradé mais surtout au surpeuplement[99]. Enfin, un troisième discours insiste sur les salariés : « pouvoir se loger pour un certain nombre de salariés, c'est un sujet » (Administrateur E13). La question est posée du point de vue du demandeur, dont la situation professionnelle lui permet d'assurer un revenu régulier, mais insuffisant pour accéder à un logement confortable ou proche de son lieu de travail. Le prisme est ici classique, il renvoie au cœur du modèle intégrateur du logement social, qui devrait temporiser les effets de la métropolisation. Le sujet n'est plus celui des *pauvres* ou des *plus fragiles*, mais à l'inverse des ménages bien insérés dans l'emploi qui subissent des politiques de modération salariale ou la hausse de prix de l'immobilier. La population du logement social est alors définie par le haut[100].

Enfin, un dernier enquêté se distingue de l'ensemble des discours sur la population, en axant son propos sur ceux qu'il qualifie d'« inactifs », c'est-à-dire, pour lui, la population active durablement éloignée de l'emploi. Sa définition est en réalité erronée, parce que la catégorie des inactifs définie par l'Insee ne porte pas sur les demandeurs d'emploi comptés dans les actifs, mais comprend « les personnes qui ne sont ni en emploi (BIT) ni au chômage », c'est-à-dire les « jeunes de moins de 15 ans, étudiants et retraités ne travaillant pas en complément de leurs études ou de leur retraite, hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler »[101]. N'entrant pas dans les débats contemporains sur la question du chômage et de la précarité en France, miroirs des réflexions sur le marché du travail et des politiques en faveur de l'emploi (Regard croisés sur l'économie, 2013), il part d'un constat supposé qu'il aurait empiriquement observé. Une frange significative des habitants Hlm ne retrouvait jamais une vie insérée dans l'emploi conventionnel, si bien que le logement social aurait pour mission émergente non seulement de loger, mais de développer une conception large de l'habitat, des formes innovantes d'activités utiles, quotidiennes et autofinancées. Contre la marginalisation de la population, il propose l'expérimentation sociale, l'invention d'un mode de vie collectif à visée émancipatrice. Cette approche prend acte des limites du fonctionnement du modèle social, vu comme un effet structurel inexorable, qu'il s'agirait de dépasser en inventant, en dehors de ce système, un mode de vie alternatif bénéficiant de l'ingénierie conceptuelle et organisationnelle des organismes de logement social.

[99] L'absence d'un espace à soi pour les enfants renvoie au manque de place des logements, et donc au surpeuplement. Une étude approfondie a notamment été commandée par la Fondation Abbé Pierre : (Best et al., 2017)

[100] Ce questionnement rejoint celui de la place des classes moyennes dans le logement social, dont les politiques locales favorables à la construction de PLS constituent un exemple marquant. Sur le cas de la couronne parisienne (Raad, 2007)

[101] Définition « inactifs » sur le site internet de l'Insee

D'où le travail que l'on fait nous, de se dire : il faut que l'on remette en activité nos habitants qui ne trouveront plus un accès à l'emploi. Aujourd'hui, tout le problème du secteur Hlm, il me semble – sauf pour Action Logement qui gère une partie d'actifs – c'est que nous logeons des inactifs, des gens qui sont sur le carreau ; il n'y a pas de promesse d'accès ou de retour à l'emploi pour eux, très clairement. […]

Je trouve que la question qui se pose à nous, qui logeons cette population, c'est : « comment je les remets en activité sachant que je ne peux pas leur offrir un emploi ? ». Et donc, je les remets en activité sur l'auto-réhabilitation de leur habitat, sur le travail de la terre et de la production maraîchère. Je les remets au travail dans une autre dimension qui n'est plus l'accès à l'emploi, qui, en France, n'existe pas (Praticien E05).

Trame implicite de l'action publique

Un ensemble d'idées fragmentaires relativement à l'action publique doivent être signalées. Leur originalité est qu'elles décrivent le logement social sans avoir recours au modèle social, sans faire intervenir les raisons de sa logique ou de sa légitimité. Les discours insistent alors sur des observations d'ordre fonctionnel, qui renseignent les rapports entre l'État et le secteur Hlm, montrant comment s'articule cette politique publique et se dessine dans les grandes lignes sa trame implicite. Chez deux enquêtés, l'entrée en termes de politique publique se présente d'ailleurs comme la principale, l'un voyant le logement social « comme un des éléments du paysage qui contribue tant bien que mal à l'application d'une politique publique imparfaite » (Administrateur E39). L'assertion fait mine d'une pondération affectée, elle permet d'insister sur une situation stable, dans laquelle sont renvoyés dos à dos les défauts des Hlm et de l'Etat, pour concentrer le propos sur une action, *appliquer*, positionnant bien le logement social dans le champ de l'action publique, au détriment donc de son autonomie sectorielle. L'enquêté, comme trois autres, considère le logement social en tant que *dispositif*. Mais des idées sont également émises sous l'angle du *secteur*, ou sur les aspects de *contrôle* et *de finances*.

Figure 31 : Tableau des occurrence de l'item politique publique dans le discours des enquêtés

Position dans le marché	***Occurrence*** 1
Régulation	
Position dans l'action publique	***Occurrence = 9***
Dispositif	4
Secteur	5
Prisme d'analyse d'une politique publique	***Occurrence = 6***
Contrôle	3
Finances	3

Le second enquêté qui prend l'action publique pour idée principale de sa représentation se démarque nettement du précédent car son propos ne prend pas pour référence l'action publique elle-même, mais son rôle vis-vis du marché ; il s'intéresse à la *régulation* qu'opère le logement social et s'interroge : « Je me suis posé la question pas mal de fois dans le passé, c'est-à-dire, simplement une aide à la personne, et puis, bon, les gens font leur marché » (Administrateur E48). Intellectuellement, il oppose à la situation actuelle une situation théorique, dans laquelle la politique du logement aurait complètement fait abstraction du *dispositif* logement social, où l'Etat n'interviendrait pas sur le parc pour ne se concentrer que sur l'aide directe aux ménages. Deux conceptions de l'action publique sont alors mises en balance, l'une consiste à intervenir sur l'offre tandis que l'autre solvabilise la demande ; la première conception peut être au moins théoriquement remise en cause selon l'enquêté, tandis que la seconde lui semble une évidence intangible.

Cette seconde conviction repose sur la faible élasticité du prix du logement : le prix plancher du logement, en dessous duquel il n'existe plus d'offre, reste élevé même pour des biens dégradés. Les personnes n'ayant pas les revenus leur permettant d'atteindre ce loyer minimal n'ont alors pas accès à un logement autonome et se trouvent logées dans des structures spécifiques, ou hébergées chez des tiers, par exemple. Elles n'ont pas accès au logement social ordinaire, et sortent du marché du logement. Inversement, lorsque les ménages ont des revenus plus élevés, ils ont tendance à consacrer une moindre part de ces revenus supplémentaires au coût du logement, et l'accession à la propriété fait basculer le logement occupé non plus seulement comme un service, mais aussi comme un investissement dans un actif. Dans son analyse théorique à ce sujet, l'économiste Radmila Datsenko conclut d'ailleurs : « Le logement représente une part importante du revenu de subsistance. Ce résultat vient implicitement justifier une politique d'aide au logement destinée aux ménages à très faibles revenus. »[102] L'intervention publique s'apparente bien ici à une correction liée au fonctionnement de base du marché du logement, tandis que le logement social constitue un *dispositif* de l'action publique plus intrusif et engageant politiquement, puisqu'il introduit une catégorie de biens spécifiques.

Il n'empêche que celui-ci ne souffre pas la remise en cause pour un autre enquêté : « La raison d'être du dispositif est incontestable » (Praticien E03), le discours ne se plaçant plus sous l'angle de la justification théorique, mais du constat empirique de l'utilité actuelle du logement

[102] Dans sa thèse intitulée *Economie des politiques d'aide au logement locatif* (2016, sous la direction de Didier Cornuel, Université Lille 1), Radmila Datsenko consacre son deuxième chapitre de modélisation au « fonctionnement du marché du logement en absence d'intervention » qui permet d'analyser notamment l'élasticité (Datsenko, 2016, p71).

social pour les familles modestes. L'affirmation est ici d'autant plus ferme qu'elle exprime une conviction au bord de la revendication. Une position équivalente se retrouve sous une forme nuancée dans le discours d'un autre enquêté qui s'inquiète de l'avenir du soutien public au logement social. « Vraiment, que cette conscience-là puisse rester présente. Je pense qu'elle est plus présente au niveau local, et puis ensuite dans de grosses discussions nationales, notamment *bercyennes*[103] » (Administrateur E20). S'il partage la conviction de l'enquêté précédent, il sépare nettement ce qu'il suppose être la représentation dominante des acteurs de terrain, dont la confrontation directe aux problèmes sociaux des populations entretient, selon lui, l'intérêt pour le dispositif, et les acteurs nationaux qui raisonnent à travers la contrainte budgétaire et doivent faire face à la pugnacité des fonctionnaires du ministère des finances, dont le rôle consiste à modérer les ardeurs dépensières du politique, l'action publique en l'occurrence supposant des moyens souvent conséquents. En matière de logement, les dépenses peuvent être décomposées en quatre postes recouvrant la segmentation du parc, comme l'analyse un dernier enquêté qui tient à replacer le logement social dans la politique du logement : « Il y a quatre piliers de l'action publique sur le logement : les aides à la personne ; le logement social qui est le deuxième pilier ; le soutien de la propriété occupante et de la résidence principale ; et les bailleurs privés » (Administrateur E22). Sous ce prisme, le logement social demeure un élément parmi d'autres *dispositifs*, dont il s'agit éventuellement de défendre le bienfondé.

D'autres acteurs voient le logement social différemment, comme un secteur qui participe à l'action publique, sans nécessairement l'articuler au débat sur la politique du logement. Par exemple, un enquêté pose les conditions de la réussite du logement social et sa finalité pragmatique : « Si l'on arrive à faire de bons produits, une bonne gestion, un bon suivi, on arrivera à faire des choses et faire cohabiter des gens » (Praticien E50). D'un côté, un triptyque d'objectif professionnels est énoncé, portant sur la production nouvelle, la gestion du parc et le service aux habitants, auquel répond un double objectif global, non qualifié dans sa nature et présenté pragmatiquement : obtenir un résultat matériel qui renvoie implicitement au rôle urbain, et un résultat relationnel sur le plan humain qui renvoie au rôle social. Ce niveau de généralité qui se place volontairement dans l'indistinction plutôt que dans la conceptualisation, permet de centrer la représentation du logement social sur ce qu'il *fait* et sur ce qu'entraine ce faire, au lieu de le positionner par rapport à ce qui serait attendu de lui, au plan politique.

[103] Ce néologisme employé par l'enquêté fait référence aux réunions qui opposent les représentants du gouvernement préparant le budget avec l'administration du Ministère des Finances, dont le bâtiment principal est situé à Paris dans le 12e arrondissement, Quai de Bercy.

Un autre enquêté propose cependant une résolution à ce flou, mais en employant un terme technique : « Je reste persuadé que la mixité de statut d'occupant, dans un îlot, permet de favoriser l'*autoportage* du secteur » (Politique E25). Pour lui, un programme de logement social est d'autant mieux accepté dans son quartier et approprié par ses habitants qu'il s'inclut dans un ensemble où se juxtaposent logements privés locatifs, en accession à la propriété, et Hlm. Ce critère spatial de conception urbaine aurait alors pour conséquence de faciliter la gestion sur le long terme, voire d'y inclure une part de vente à l'occupant, qui permettrait globalement au *secteur* d'assurer son activité sans intervention socio-urbaine complexe[104] et avec une certaine autonomie financière (Gimat, 15 juin 2017). La référence à la « mixité » ne s'inscrit donc pas dans un débat explicitement politique, mais s'emploie comme un outil opérationnel qui renvoie à une conception des conditions de bon exercice de l'activité de bailleur social. Elle ne se fonde pas sur les indicateurs statistiques caractérisant la population, mais sur le montage d'opération (Gimat et Pollard, 2016). Cependant, l'idée sous-jacente consiste bien à décliner localement un modèle d'équilibre urbain abstrait, que le géographe Jean-Pierre Lévy qualifie de « ville lissée » (Lévy, 2006). Devenue progressivement une catégorie majeure de l'action publique urbaine, la « mixité » prend avec cet enquêté une déclinaison particulière. Originale dans son emploi contemporain, elle s'inscrit cependant dans la logique de ses origines, sous l'effet de sa banalisation.

A cette conception spatiale en répond une autre, temporelle. Un enquêté insiste en effet sur le logement social comme bien pérenne, qui par conséquent conserve sa destination, produit ses effets sur le long terme. « Sa particularité, c'est que ça diffuse ses bienfaits dans le temps, d'une manière durable » (Praticien E01). Si la construction de nouveaux logements sociaux est programmée chaque année et nécessite des subsides à budgéter, le patrimoine conserve sa fonction bien après le moment où l'investissement est dépensé, tout au long de son amortissement, du remboursement de ses prêts, et souvent bien au-delà. Les loyers collectés à terme peuvent alors financer de nouveaux investissements, la mission du logement social se perpétue et permet même l'accroissement du parc, ce qui renforce la logique de secteur qui procède à des régulations[105], à la fois en interne et en fonction des évolutions de son environnement. À ce sujet, un enquêté centre son propos sur les modalités d'adaptation.

[104] Dans les quartiers de la politique de la ville en particulier, la gestion peut représenter un enjeu majeur pour les organismes Hlm, qui ont recourt à des prestataires privés chargés de mobiliser les habitants (Leclercq, 2016).
[105] Dans sa thèse, Matthieu Gimat montre que ces régulations — dans le sens économique du courant régulationniste — s'organisent principalement à l'échelle meso (Gimat, 2017)

Laissant de côté les aspects financiers tout autant que les débats spécifiques de la politique du logement en France, il prend plutôt en compte les grandes inflexions du monde contemporain, ce qui va dans le sens de l'élaboration d'une pensée appliquée au secteur. « Conserver aujourd'hui l'utilité et l'apport des Hlm, cela suppose une réflexion constante et des actions sur l'adaptation de ce modèle, qui s'adapte, mais qui n'a peut-être pas intégré suffisamment les ruptures sociopolitiques et économiques » (Administrateur E51). Il s'agit bien de penser le logement social comme un objet singulier, qui, pour assurer la pertinence de son activité, doit se conformer à une lecture globale des évolutions du monde, ce que la philosophe Barbara Stiegler nomme l'*adaptation*, dans un ordre néolibéral (Stiegler, 2019). En effet, dans le discours de cet acteur, le *secteur* est bien soumis à un ordre global plus vaste, il ne bénéficie pas du paravent de son lien avec l'action publique, ni d'une justification *a priori* offerte par un consensus politique sur l'Etat social.

Néanmoins, il dispose d'une certaine autonomie compte tenu de sa masse, comme le souligne un autre enquêté, pour qui les Hlm représentent : « Un gros acteur social, un gros acteur des territoires, un gros acteur national » (Praticien E43). Cela permet au *secteur* de peser sur le plan social, puisqu'il rassemble une vaste population, sur le plan local par sa participation significative aux projets urbains en termes d'investissement, ainsi que par la sous-traitance des travaux d'entretiens, enfin, par son rôle de corps intermédiaire auprès des institutions, grâce à son réseau d'élus locaux, syndicaux et patronaux, impliqués dans les conseils d'administrations des organismes et organisés en diverses instances.

Trois enquêtés insistent quant à eux sur le nécessaire *contrôle* qui doit s'opérer sur le logement social, du fait de sa qualité de *dispositif* qui justifie le regard de l'Etat, mais aussi du fait de sa qualité de *secteur*, dont l'autonomie doit être objectivée. Ainsi, un enquêté veut « que le monde Hlm accentue ses politiques d'attributions et qu'il joue vraiment son rôle dans ce domaine-là » (Administrateur E35). La revendication n'est pas d'ordre politique sur le traitement du logement des pauvres, elle prend un angle technique, partant du constat que le logement social est outillé pour cela[106]. Mais l'exhortation à la performance peut revêtir aussi un caractère plus injonctif, comme le souligne cet autre enquêté : « il faut que les Hlm essayent de faire mieux et il faut aussi que l'État fasse mieux son boulot, parce qu'il y a un service de contrôle, il y a un régulateur » (Administrateur E40). En effet, plusieurs institutions ont pour

[106] La question des attributions de logement social est un sujet sensible et ancien, qui renvoie en particulier au traitement de la question ethnique soulevée par la recherche. Une littérature abondante existe sur le sujet (Sala Pala, 2013, Bourgeois 2013)*Hlm*

mission de contrôler les organismes de logement social : l'Agence nationale de contrôle des organismes de logement social, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes[107].

Enfin, la logique de *contrôle* peut être réinterrogée au regard de la mission, en opposant la recherche de performance économique du secteur marchand à l'activité des Hlm de l'ordre de l'action publique, comme le développe cet enquêté : « Soit on est dans une politique de solidarité, [et alors] je n'ai pas de raison de rendre compte économiquement de ce que je fais, de ce que je produis. Ma valeur n'est pas une création de richesse économique, elle est d'une autre nature. À démontrer quelle est cette nature-là ». Ce débat renvoie aux injonctions constantes de l'Etat depuis les années 2000 envers les organismes Hlm dans le sens de la financiarisation de leur activité, comme l'analysent les géographes Matthieu Gimat et Ludovic Halbert : « les modalités de financement du logement social en France, conçues pour protéger les ménages et leur logement d'un impératif de rémunération des capitaux […] se voient-elles graduellement imposer une logique de rentabilité. » (Gimat et Halbert, 2018 ; Driant 2011) ». Plusieurs enquêtés abondent dans ce sens, sur les aspects proprement financiers, toujours dans un esprit critique. Dans un cas, il s'agit de souligner les limites d'un raisonnement binaire qui opposerait frontalement la gestion globale du logement social sous l'influence financière et les problématiques plus opérationnelles soulevées par les acteurs de terrain : « On ne peut pas le voir [le logement social] uniquement du point de vue budgétaire ou du point de vue des opérateurs » (Praticien E24). Ce point de vue a pour but de recentrer le sujet sur son enjeu politique, au-delà du pragmatisme de l'action publique. Dans un autre cas, l'enquêté se concentre sur les effets de la logique d'économie financière, qui pour lui confine au non-sens « Il faut quand même voir la quantité de mesures qui ont été prises, qui vont toutes dans le même sens : dépenser moins d'argent public, mais sans se poser la question des conséquences. C'est absurde » (Politique E12). Enfin, un dernier enquêté rappelle l'effort historique engagé par l'Etat en faveur du logement social, un effort tel, qu'il devrait être poursuivi : « L'État, dans le passé, s'est fortement investi là-dedans et donc c'est un patrimoine qu'il faut conserver, qu'il faut essayer de faire grandir, qu'il faut entretenir correctement » (Praticien E19). Deux nouvelles dimensions dans la représentation apparaissent alors, l'histoire du logement social, et la spécificité de son parc.

[107] Il semble que la recherche ne se soit pas penchée sur le rôle de ces organes de contrôle en tant que tels. Ceux-ci commandent de leur côté régulièrement des rapports à des chercheurs (Driant, Navarre et Pistre, 2016)

Survol d'une histoire glorieuse

L'histoire fait explicitement partie de la représentation du logement social pour 13 enquêtés, dont 5 la placent en ouverture de leur réponse. Si la fréquence de cette mise en exergue n'est pas significative, le procédé mérite d'être relevé parce qu'il joue d'une certaine emphase à l'égard de cet élément jugé unanimement positif, hormis l'exception à nuancer d'un seul enquêté, pour qui les Hlm ne sont qu'une « survivance du passé » (Praticien E10). Cette appréciation, volontiers provocatrice, s'explique par le prisme général de son discours attaché au paradigme de l'économie standard. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause les apports historiques du logement social dans leur contexte, mais de repositionner la période passée dans une conception des politiques publiques qui ne correspondrait plus à la période contemporaine, dans laquelle d'autres options seraient envisageables. Un autre enquêté souligne, à l'inverse, une discordance avec la période contemporaine non plus par la théorie économique, mais par un constat empirique sur le volet social. Si les Hlm pouvaient représenter un vecteur de mobilité ascendante, « ce n'est plus cela aujourd'hui tout à fait » (Praticien E23), opposant l'intention qui demeure pertinente à la réalité qui ne suit plus.

Cette observation s'accorde cependant à la majeure partie des idées évoquées sur l'histoire, qui se concentrent sur la période des Trente Glorieuses. En effet, seules deux mentions font référence à des époques antérieures. La plus érudite cite les origines du logement social venues de l'initiative privée (Guerrand, Fourcaut, 2010 ; Frey, 1995) : « Quand on fouille dans les travaux des historiens, les sources du mouvement Hlm sont multiples. Il y a le patronat social du XIXème siècle » (Praticien E47). Ce fait a valeur d'argument pour ensuite renvoyer à la pertinence du modèle social aujourd'hui. L'autre mention souligne l'antériorité des investissements dans le patrimoine[108] : « accumulé, financé par les deniers publics depuis 100 ans… » (Administrateur E27), pour insister là-encore sur le modèle social fondé sur un bien public. Les autres idées relatives à l'histoire n'en sont pas éloignées. Elles concernent les Trente Glorieuses, lorsque les Français accèdent au logement social durant les années de forte croissance après la Seconde Guerre Mondiale, dont le grand ensemble est la forme emblématique. Sans incarner « pleinement le volet *logement* de la société des Trente Glorieuses », ils apportent néanmoins une solution à la crise quantitative et sont « souvent pour des familles le premier contact avec le confort » (Tellier, 2007, pp199-211). Le vocable de

[108] En la matière, la Caisse des dépôts joue un rôle central. Les recherches sont complexes, comme le montrait Annie Fourcaut et Danièle Voldman (Fourcaut et Voldman 2008),, mais ont récemment donné lieu à des études approfondies, comme la thèse de Raphaël Frétigny (Frétigny, 205)

grand ensemble n'est cependant pas cité comme un sujet à part entière dans les réponses des acteurs.

Figure 32 : Tableau des occurrences de l'item sur l'histoire du logement social dans le discours des enquêtés

Histoire longue des XIXe et XXe siècle	***Occurrence = 2***
Origines du logement social	1
Constance de l'action publique sur 100 ans	1
Histoire des Trente Glorieuses	***Occurrence = 12***
Intégration économique et sociale	6
Développement urbain et des territoires	3
Confort de l'habitat	3
Considérations symboliques	***Occurrence = 5***
Mémoire du progrès	4
Qualité de la vie	1
Discordance avec la période contemporaine	***Occurrence*** 2
Le passé	

L'approche instrumentale du point de vue de l'action publique domine les discours. Un enquêté embraye ainsi : « La première réaction, c'est de renvoyer à l'Histoire de France, l'histoire contemporaine, ce sont eux [les Hlm] qui ont accompagné les mutations sociales et l'économie des territoires » (Politique E25). Par emboitements successifs, le discours convoque la grande Histoire dont les Hlm feraient partie, la période contemporaine où leur contribution serait la plus significative — laissant de côté les origines — et la nature de leurs effets pour la société française, sous l'angle économique et social. Le logement social se définirait ainsi, dans sa référence historique emblématique, par son rôle d'*accompagnement* des politiques publiques, menées par un Etat central fort et dirigiste, loin de la pratique social-démocrate[109]. Ses effets sont légitimés par d'autres enquêtés, à la fois dans sa conception générale, « Les Hlm ont été un modèle, à un moment donné, très intégrateur et nécessaire » (Praticien E05), et dans sa perception par la population : le logement social se voyait « aux yeux des Français dans les années 1950-60, comme un élément […] d'avancée et de croissance » (Administrateur E13). Cette marche en avant pouvait même constituer « à la fin des 30 glorieuses, un tremplin » (Administrateur E06), dès lors qu'elle se conjuguait avec une accession à la propriété favorisée (Steinmetez, 2013 ; Groux et Lévy, 1993).

De façon plus générale, les Hlm sont vus comme « un pan de l'histoire sociale » (Praticien E26), un autre enquêté insiste même : « un pan de l'histoire que l'on ne va pas pouvoir

[109] Comme en témoignent les discours sur le *modèle social*, la représentation du logement social dans son rapport au politique ne s'inscrit pas dans la logique du compromis avec la classe ouvrière (Bergounioux et Manin, 1979).

ignorer », argumentant alors : « C'est-à-dire que les Hlm sont constitutifs de la construction urbaine de la France, et de la construction sociale de la France ». Le volet économique n'est pas cité au profit d'un autre diptyque urbain et social. Cependant des sujets émergents rappellent cette histoire économique, sous l'angle certes implicite des conséquences de la désindustrialisation du Nord-Est de la France[110] notamment, réinterrogées à travers la décroissance urbaine (Mondain 2021) par exemple. L'enquêté poursuit pour déplorer que le débat contemporain formule ses problématiques en oubliant cette histoire[111] : « On en perd la mémoire et le sens, et je trouve que c'est dommage » (Praticien E46). Celle-ci comporte une dimension symbolique forte, sur laquelle il existe « des bouquins entiers » (Administrateur E27), selon un autre enquêté.

Une explicitation de ce sens de portée symbolique est fournie par dans un autre discours où il est précisé « C'est une tradition, indubitablement, qui est le symbole d'un grand progrès. » (Administrateur E51), lequel s'incarne dans une notion associée à l'habitat : le *confort,* qui qualifie l'amélioration des conditions d'habitation. Or bien avant le *confort*, il y avait la résorption des ilots insalubres, mais ce pan historique majeur de l'action publique (Fijalkow, 1994) apparaît à peine chez les enquêtés, dont les propos se concentrent sur les améliorations obtenues *pour* le logement et laissent dans l'ombre l'engagement public *contre* l'habitat dégradé. Ainsi, seul cet enquêté le rappelle : « Il faut savoir d'où on venait », et poursuivant : « si au fond, aujourd'hui, on a des villes qui sont vivables et on a une société à peu près équilibrée, c'est grâce aux Hlm, en particulier », ce qui le conduit à conclure par un parallèle avec la politique récente de la rénovation urbaine[112] : « De la même manière, […] l'ANRU a fait beaucoup pour remettre à niveau, pendant un moment, l'offre d'habitat. » Les discours renvoyant au *confort* font donc l'économie de cette pondération et préfèrent une évocation moins analytique, qui peut à l'occasion prendre un accent mythologique. Avec vraisemblablement un peu d'excès dans le jugement, un enquêté affirme : « C'est là où tout le monde voulait venir habiter » (Politique E25). Plus pondéré, un autre note que le logement social « contribue aussi à l'amélioration de la qualité du logement en France et autre. »

[110] En témoigne l'initiative commune des Associations régionales Hlm Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine, *Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »* (Associations régionales Hlm, 2015)

[111] Au plan local, les années de commémorations des organismes sont souvent l'occasion d'un regard rétrospectif qui croise l'histoire des Hlm, comme à Rochefort (Adam et Rochon, 2020).

[112] Les recherches sur la politique de rénovation urbaine sont particulièrement volumineuses et soulèvent de nombreuses problématiques, sur l'influence accrue de l'État, sur les instruments revendiquant des effets de mixité, sur l'impact des modes de vie des classes populaires et la trajectoire des habitants etc. Autant de thématiques qui prennent le pas sur la question de la qualité du logement et des marchés locaux de l'habitat, dans ce type de configuration urbaine. La question des quartiers dégradés reste probablement plus analysée dans le sillage des travaux sur l'habitat privé, (Costil-Levasseur, 2016)

(Praticien E27), ce qui en amène un troisième à interpeler les dirigeants du secteur : « Ce que je demande aux acteurs, c'est d'être cohérent dans la défense de ce qui a été le ciment de l'évolution de la qualité de vie de nos concitoyens » (Praticien E26). Enfin, la dernière mention historique se place sur un tout autre registre, sensible et fondé sur l'image, qui représente une part importante des travaux actuels[113] sur l'histoire du logement social (Overny, 2018), notamment sous l'effet de la patrimonialisation des grands ensembles, source de nouvelles pratiques urbaines à caractère culturel (Hascoët, 2016).

> J'ai en tête certaines photos en noir et blanc qui me reviennent, que l'on retrouve dans tous les bouquins sur l'histoire du mouvement Hlm, où l'on voit d'immenses bâtiments de plusieurs centaines de mètres de long, hauts d'une dizaine d'étages, avec des enfants qui courent.
>
> J'ai une photo en tête, ils courent au pied des immeubles, ils jouent…
>
> Et à l'intérieur de ces logements, qui aujourd'hui paraissent complètement désuets — à l'époque où ils furent mis en location, c'était merveilleux —, il y avait de l'eau à tous les étages, des toilettes dans l'appartement et une salle de bain, il y avait… un immense progrès. Le monde Hlm, c'est un peu cela (Praticien E19).

Figure 33 : Photographie des jeux d'enfants dans la cité, années 1980

Tirée de *Habitants, Militants*, l'Aube, 2016, p100, © Fonds photographique de la CNL

[113] En témoigne la constitution d'un fond photographique considérable, à l'initiative de Patrick Kamoun, présenté dans un musée virtuel animé par l'Union sociale pour l'habitat : musee-hlm.fr

Bien que datant des années 1980, avec un bâti à la volumétrie plus importante, cette image se rapproche de la scène imaginaire de la vie quotidienne des enfants[114] en pieds des immeubles Hlm, évoquée par l'enquêté. Elle renvoie implicitement au logement social comme habitat des familles, mais c'est moins la figure de l'enfant que celle de l'adolescent, non citée par les enquêtés, ces « jeunes de la cité » (Bordet, 1998) rattachés au logement social, qui intéressent progressivement l'action publique (Tellier, 2008) et marquent l'actualité. Elle concerne une partie seulement du parc, qui est davantage considéré globalement par les enquêtés.

Parc, un patrimoine à préserver

Les Hlm, comme parc de logements, apparaissent assez fréquemment dans les discours, et constituent une idée principale pour 14 enquêtés. Mais un autre encore l'évoque aussi avec intérêt sans développer son propos, limité à une mention dans une phrase, parce que le parc illustre pour lui l'idée de chance, comme une évidence : « La chance, c'est d'avoir un parc, c'est extraordinaire » (Administrateur E14). Cette emphase s'appuie sur un sous-entendu évoqué précédemment dans l'entretien et que la plupart des autres enquêtés soulignent à leur tour dans leur réponse à la dernière question sur les représentations : la France dispose d'un *volume* important de logements sociaux, accumulé avec le temps, qu'il s'agit de *conserver*, et qui constitue également, pour quelques enquêtés, un *levier de développement*.

Figure 34 : Tableau des occurrences de l'item sur le parc dans le discours des enquêtés

Le parc de logement social	*Occurrence*
Volume	9
Conservation	6
Levier de développement	3
Outil politique	1

Mais avant d'analyser ces éléments, il faut noter qu'un enquêté développe une autre approche du parc, originale, fondée sur son expérience au gouvernement. Confronté à l'urgence de loger des migrants arrivés sur le territoire national[115] (ou prenant un exemple postérieur à ses fonctions, avec le relogement de sinistrés suite à l'effondrement d'un quartier[116]), il montre comment le recours au logement social procède surtout d'un constat pragmatique, relativement

[114] La prise en compte des besoins de l'enfant dans l'espace public des grands ensembles n'est pas un sujet neutre (Delaunay, 2018).
[115] Le traitement du logement des migrants est un sujet politiquement instable (Lévy-Vroelant, 2006).
[116] Ce sujet renvoie à l'*habitat social de fait* et sa gestion (Bergerand, thèse en cours)

à la capacité de mobilisation immédiate du parc. En-deçà des considérations sur l'action publique, le logement social est vu de façon technique, comme un patrimoine fondamentalement plus ouvert au traitement des situations d'urgence que le parc privé, et sur lequel la puissance publique peut agir directement, avec efficacité. Il s'agit donc moins d'une préférence que d'un constat de fait, inhérent à la forme de gestion de ce parc.

> Dans les sujets que je n'avais pas prévus, mais qui ont été très importants durant mon mandat de Ministre, il y a l'hébergement des migrants. Heureusement que j'avais les bailleurs sociaux avec moi ! Ce ne sont pas les propriétaires privés qui ont été les premiers à m'aider, et à me dire les choses telles qu'elles sont.
>
> Quand vous avez les effondrements à Marseille, ce sont les bailleurs sociaux qui sortent 150 logements tout de suite. […]
>
> Donc cela oblige à avoir, de fait, une perception publique, et pas uniquement nationale. Cela permet aussi aux collectivités d'avoir un point de vue sur le sujet, d'avoir une politique. Et je pense que cela est très en lien. Quand vous n'avez pas la maîtrise des outils, vous n'avez pas une politique en tant que telle (Politique E11).

De façon générale, les idées sur le parc sont présentées factuellement sans grands détails, mais toujours comme un repère central, par rapport au parc global des résidences principales, les enquêtés décrivent le logement social quantitativement, sous une multiplicité d'angles de vue qui, une fois juxtaposés, en dressent un gabarit bien délimité. Son volume fait ainsi l'objet d'une représentation claire et surtout concordante, puisqu'aucun enquêté ne le juge soit négligeable, soit hypertrophié. Les Hlm sont tour à tour une « partie même massive » (Administrateur E22), symbole d'une certaine puissance du secteur, ils pèsent « un cinquième des logements » (Administrateur E13), soit quasiment autant que le parc locatif privé — cette comparaison n'est jamais citée. Ils rassemblent entre « 4,5 millions de logements en ville globalement » (Administrateur E15), soulignant au passage le caractère urbain des Hlm, et « cinq millions à peu près » (Politique E38), « cinq millions de résidences principales » (Praticien E17), l'approximation dépendant en partie de questions mineures de définition[117], et de la moindre importance d'un décompte précis[118].

L'ampleur de ce parc est un sujet de satisfaction pour 4 enquêtés : « réussir à avoir » un tel patrimoine, « aussi important » (Praticien E19), constitue même un « acquis » (Administrateur

[117] Le logement social recouvre le parc des organismes d'Hlm, adhérents à l'une des fédérations de l'Union sociale pour l'habitat, mais également le parc de certaines SEM. Par ailleurs, il existe un parc de logements spécifiques, dédiés à certains publics.

[118] A la différence du décompte du « mal-logement », essentiellement porté par la publication annualisée du Rapport de la Fondation Abbé Pierre, régulièrement sujet à débat entre les experts (Damon, 2021).

E28), « accumulé » (Administrateur E27) grâce à l'engagement de la puissance publique. En d'autres termes : « le patrimoine Hlm, c'est un atout considérable » (Praticien E27). Par ces précisions, il s'agit pour les enquêtés de montrer combien ce parc est le produit d'une volonté résolue et non le fruit du hasard, ou d'un simple enchaînement de circonstances politiques, il renvoie à une constance et à une détermination, au-delà des décisions prises ponctuellement. Sa présence n'est pas neutre dans la façon dont se structure le logement en France et, par conséquent, les Hlm obligent en quelque sorte, exigent d'être considérés à un point tel que nombreux sont les enquêtés attentifs à sa conservation. Six d'entre eux l'évoquent directement : il s'agit d'« un patrimoine qu'il faut conserver » (Praticien E19), d'un « patrimoine commun à préserver » (Praticien E26), ce qui conduit même un troisième enquêté à placer son discours sous le régime du soin : « il faut vraiment le soigner, il a besoin d'être soigné » (Praticien E17).

En effet, plusieurs craintes s'expriment aussi. Les Hlm seraient par exemple un « élément fondamental du patrimoine qu'on est en train d'éroder » (Administrateur E15). La métaphore géologique de l'érosion reste en adéquation avec les discours précédemment cités, elle renvoie à l'usure de la roche au contact lent des éléments, une matière dense et imposante que le temps rend perméable à la dégradation. Contre cette vulnérabilité du parc Hlm, un autre enquêté propose de « l'examiner comme un objet particulier », le considérant « proche d'un bien à nationaliser » (Administrateur E27). La référence à cette modalité radicale est peu fréquente, réservée aux cas impérieux d'intérêt national. Elle n'est pas anodine et place le logement social parmi les éléments sur lesquels l'Etat peut être amené à intervenir au motif de sa souveraineté, en quelques sortes. Concrètement, un autre enquêté l'affirme, le parc Hlm n'est « pas un patrimoine à vendre ou à valoriser à tout prix » (Politique E12).

Toutes ces considérations portent sur la situation présente, résultat d'une trajectoire longue. Trois discours s'en distinguent cependant, en se tournant plutôt vers l'avenir, relevant ce que le patrimoine comporte en lui-même de marge de développement. Pour un enquêté, le parc ne doit pas être « ce qu'on appelle un *bien de mainmorte* en économie, un truc qui existe et qu'on ne bouge plus » (Praticien E17). L'enquêté veut par-là indiquer que le parc Hlm ne devrait pas être figé du fait de la nature particulière de sa propriété, par les organismes Hlm[119], et que chapote l'Etat[120]. Ils doivent être entretenus et gérés de telle sorte qu'ils restent attractifs dans le futur. Pour cela, il faudrait envisager, selon un autre enquêté « la mise en circulation et en partage, à

[119] Le Code de la construction et de l'habitat, dans sa partie législative, au premier titre du Livre IV portant sur les Habitations à loyer modéré, consacre une série d'articles visant à garantir dans le temps la propriété des Hlm aux organismes de logement social.
[120] La définition de la propriété publique évolue avec celle du logement social (Raynal, 2016).

terme, beaucoup plus forte de la richesse que l'on a accumulée depuis un siècle » (Praticien E36). Ici, le parc est entendu comme une globalité pouvant faire l'objet d'une péréquation plus intégrée, permettant de l'entretenir et de le valoriser. Le discours s'approche alors de la logique financière, comme l'y engageait aussi cet enquêté déjà cité plus haut : « répondre à un besoin de production massif » (Politique E01), dont la valorisation de l'actif Hlm constitue, pour lui, la stratégie principale. Cela renvoie à l'infrastructure financière du logement social.

Infrastructure financière à valeur de modèle

Bien qu'elles constituent une part très élevée du budget du secteur du logement social, faisant l'objet d'âpres débats (Lévy-Vroélant 2017 ; Driant 2017), les APL, aides personnelles au logement, n'apparaissent dans aucune réponse comme élément de la représentation. Le premier ensemble d'idées relatives au financement décrivent plusieurs caractéristiques particulières, illustrant alors des points de vue personnels des enquêtés, dans le sens où ils sont peu fréquents. L'un d'eux affirme, par exemple : « Le logement est social par son mode de financement » (Praticien E26), et non par la qualité de son gestionnaire, renvoyé à un simple « acteur public ». Cette nuance est subtile : d'un côté les organismes Hlm sont assimilés à l'action publique, sans que cela ne suffise néanmoins à les faire entrer dans le champ du social, d'un autre côté le système de financement, en dépit de sa nature abstraite et connue seulement des spécialistes, définirait le caractère social des logements. Un autre enquêté dans son discours donne la possibilité de saisir les ressorts de ce raisonnement elliptique.

Le patrimoine Hlm, donc disponible à cet usage exclusif, « n'a été bâti — y compris pour les SA — que par des accumulations d'argent public », c'est-à-dire un agencement de subventions et de prêts bonifiés, permettant aux organismes à la fois de lancer effectivement les projets à l'étude et d'obtenir les lignes de crédit pour les construire. Mais ce financement du volet des dépenses est « multiplié par une autre forme d'argent public, qui est le loyer des locataires » (Administrateur E27), sachant que ce second volet des recettes ne s'arrête pas lorsque les prêts arrivent à terme, mais continue à alimenter les fonds propres des organismes, dégageant ainsi une marge à réinvestir[121]. Ce serait donc cette mécanique financière qui génèrerait le logement social. Un troisième enquêté va dans ce sens en comparant l'aide à la construction des deux grandes formes de logements aidés, que sont le logement social et le logement locatif privé pourvu d'un dispositif de défiscalisation[122]. « Le taux de subvention d'un

[121] C'est le mécanisme que met en lumière Matthieu Gimat dans sa thèse, citée plus haut.
[122] Initié au début des années 1980, ce type de dispositif a considérablement influencé la production des logements locatifs privés et a évolué vers une logique « réglementaire-négociée », qui a accompagné le processus de financiarisation de la production urbaine (Vergriete, 2012).

PLAI, je crois, ça doit être 57, 58 % ; un PLUS, ça doit être, pour mémoire, 43 %, un PLS, 33 %. Ça, c'est du logement aidé. Après, un logement qui est un logement défiscalisé, on n'en est pas là, on en est à 12,5 ou 13 % » (Praticien E34). D'un côté le logement social serait financé avec des subventions très élevées, tandis que d'un autre côté le logement locatif privé beaucoup moins.

Si le discours reste compatible avec les précédents, il faut noter que le coût et l'efficacité de la dépense publique en matière de défiscalisation pour favoriser la construction des logements locatifs privé fait débat (Madec, 2016), et peut même conduire à des prises de position officielles aux conclusions inversées à celles de l'enquêté. Ainsi, le Premier Président de la Cour des Comptes précise dans un référé de 2018 : « Le coût annuel pour les finances publiques d'un logement de 190 000 € bénéficiant de l'avantage *Pinel* était, toutes choses égales par ailleurs, trois fois plus élevé que celui d'un logement social comparable » (Migaud, 2018). Cette comparaison repose donc sur les mêmes termes mis en balance, elle questionne l'efficacité de la politique de construction en regardant le poids relatif des aides publiques en direction de l'un et l'autre secteur, entendus comme des équivalents.

Un autre enquêté ne choisit pas cette voie de l'évaluation des politiques publiques et s'inscrit dans une logique d'économie immobilière. Au lieu de parler des modalités de soutien à la production, il s'intéresse à la gestion d'actifs, en énonçant un principe à appliquer au parc Hlm : « Il faut tirer le capital et retirer l'obsolète, et avec ce capital, faire quelque chose qui n'est pas obsolète » (Praticien E17). Cela implique pour les organismes Hlm d'adopter la logique de financiarisation du marché immobilier qui s'est installée il y a une vingtaine d'années (Nappi-Choulet, 2012) en jouant sur les deux approches que sont les revenus récurrents des loyers et la valorisation des biens au regard de la dynamique du marché. Il poursuit en effet : « Ce sont des organismes de gestion sociale, plus des organismes de construction ou des foncières ». Et par conséquent, cette mission principale de gestion sociale passe par une rationalisation des actifs.

Enfin, un dernier enquêté apporte indirectement une modération à cette approche dynamique de la gestion financiarisée du parc, en insistant sur son rôle stabilisateur du marché de l'immobilier en France. « Si vous prenez la trajectoire du logement social, il traverse les crédits comme un paquebot. Il baisse de quelques pourcents ; il monte de quelques pourcents. Il n'a pas la volatilité de la promotion immobilière et pour autant, il la fait énormément travailler » (Praticien E45). Par son principe de gestion de très long terme, incluant traditionnellement une part infime de cessions, et par le soutien que lui confère son circuit de financement spécifique, il pèse suffisamment de sa force d'inertie pour atténuer les fluctuations d'un marché immobilier beaucoup plus volatile que lui. C'est notamment de son mécanisme

fondamental, celui du Livret A, avec la Caisse des Dépôts aujourd'hui nommée Banque des territoires, que le secteur tient ce pouvoir. Le livret A est cité par 6 enquêtés.

Figure 35 : Tableau des occurrences de l'item financement dans le discours des enquêtés

Caractéristiques particulières	***Occurrence =5***
Caractère social du logement	1
Argent public	2
Gestion de capital	1
Robustesse	1
Système de financement	***Occurrence***
Modèle du Livret A	6

Au préalable, il faut noter que tous ces discours portent un jugement très positif sur le système du Livret A. Trois enquêtés le qualifient même à cet égard de « modèle ». L'un d'eux insiste sur ce point : « Il y a un modèle français, quand même là-dessus, puisqu'il y a une volonté de chercher à la fois les modes de financement… Oui, ça a été surtout ça : mettre en place des moyens de financement à partir de l'épargne populaire, ce qui est particulièrement vertueux » (Praticien E18). Les deux caractéristiques retenues dans cette approche sont le choix politique de garantir un mode de financement à la construction de logements sociaux, et celui d'opter pour un circuit fondé sur l'épargne populaire. Il ne s'agit donc pas d'organiser, comme avec les impôts, une collecte à dépenser dans une visée redistributive, sous la forme de subventions attribuées par l'Etat[123], ou comme avec les cotisations sociales, d'abonder une ressource administrée paritairement[124], mais de flécher un produit financier original qui articule placement d'un côté et emprunt de l'autre, à destination des organismes Hlm.

Un autre enquêté compare ainsi la Banque des territoires à « une sorte de banque publique de l'investissement » qui offre, *via* le Livret A, « la meilleure pierre papier qui existe » (Politique E32). Ce raisonnement consiste à assimiler les comptes d'épargne à vue des ménages, entendus globalement comme un capital, à une catégorie d'investissements dans l'immobilier parmi d'autres, de la même manière que les SCPI[125] dans le secteur privé, par exemple. En ce sens, l'enquêté s'approche de la conception théorisée des circuits de financements selon laquelle, à l'instar de Ludovic Halbert, ils constituent des « infrastructures financières » qui

[123] Cette option renvoie aux « aides à la pierre », dont le volume a considérablement baissé avec le temps, et dont la gestion s'est transformée également pour prendre la forme, en 2016, d'un établissement public spécifique dans lequel siègent toutes les parties prenantes : le Fonds national d'aides à la pierre.
[124] Cette option renvoie à la « Participation des entreprises à l'effort de construction » (PEEC), gérée par le groupe Action logement.
[125] Les sociétés civiles de placement immobilier, qui bénéficient d'exonération d'impôts sur les sociétés.

« façonnent la texture des capitaux », dans un secteur où « les pouvoirs publics restent des acteurs clés » (Halbert, 2018). Un autre enquêté illustre ce dernier point lorsqu'il décrit ce qui, selon lui, représente « tout l'enjeu aujourd'hui ». Il s'agit ainsi de « continuer à tirer tous les profits de ce modèle […] qui repose sur des outils potentiellement puissants, qu'il faut dynamiser » (Administrateur E51). Le discours n'entre cependant pas précisément dans le détail des différentes options possibles de *dynamisation* et les débats que celles-ci peuvent soulever, parce que l'essentiel du propos porte sur la *continuité*. C'est surtout que « le modèle économique a fait la preuve de son efficacité », comme le souligne cet autre enquêté, malgré sa gestion par « une administration centrale qui commandait pendant très longtemps » (Politique E16), opposant alors l'importance de la territorialisation de la production du logement social.

Enfin, une dernière caractéristique positive de ce « modèle » du Livret A est mise en avant par un autre enquêté : le système est ouvert, « il donne accès à tous les organismes Hlm, […] sans faire de distinctions de prix selon la qualité de l'emprunteur » (Praticien E42). En effet, l'obtention d'un prêt dépend avant toute chose des caractéristiques du logement, celles-là même qui le définissent comme un logement social. La logique se distingue de celle qui prévaut dans l'accession à la propriété des ménages, dont les conditions d'octroi des prêts par les banques dépendent exclusivement de la situation financière. Mais les deux systèmes se rejoignent cependant sur un point : aucun ne prend en considération la valeur capitalistique à terme du bien pour garantir le prêt, ce qui différencie la France d'autres pays[126]. Un enquêté présente ce parallèle après avoir résumé les grands traits du « modèle ».

> Quand j'ai expliqué […] que tous les Français avaient un compte d'épargne, un livret A et que l'argent, qui était mis sur ce livret A, était centralisé avec un taux, certes réduit, mais assuré, et des possibilités de dépôt et de retrait immédiats, que cet argent était centralisé par une caisse nationale, Caisse des Dépôts, et redistribué pour faire du logement à prix modéré, je veux dire [rires] voilà ! On a réussi à faire ça dans ce pays, et sous tous les régimes, cela a quasiment commencé avec Napoléon. […]
>
> Je pense à d'autres choses sur le logement, le mécanisme de prêt immobilier. Vous savez qu'avec Bâle IV, […] on allait demander à la France d'avoir des règles prudentielles où on allait mettre fin au système de crédit logement, pour revenir à des hypothèques pour assurer ; pour apprécier la demande de prêt des particuliers, de ne plus voir la santé financière de la famille, mais l'évolution prévisionnelle de la valeur du bien, c'est-à-dire de se calquer sur le modèle anglo-saxon.

[126] Voir par exemple l'analyse du cas américain, où la titrisation du marché hypothécaire a conduit à l'explosion de la bulle immobilière (Cusin et Lefebvre, 2018).

> Ça, par exemple, c'est une spécificité française d'avoir un crédit mutualisé pour les accédants au moment des prêts et puis de regarder la santé financière de la personne et pas l'évolution prévisionnelle du logement (Praticien E21).

Présence latente du système de l'habitat

Avec 10 enquêtés, l'évocation du *système de l'habitat* reste assez fréquente et porte à égalité sur ses composantes et sa dynamique. Les discours sont fragmentaires mais dressent cependant, s'ils sont entendus dans leur ensemble, une description en adéquation avec son acception théorique, telle que la définit Jean-Pierre Lévy[127]. Si ce système « est rarement pris en compte par les politiques publiques dans sa dynamique et sa globalité » (Lévy, Salingue et Boisard, 2017, p3), les réponses des enquêtés montrent que des éléments apparaissent dans la représentation, et que ceux-ci sont convergents. On trouve en particulier la notion de *structure du parc*, préalable à la compression des logiques de filière ; le principe des *entrées* dans le système impliquant l'existence d'un reste (au sens mathématique du terme), qui induit la possibilité d'expulsions du système ; le mécanisme de *rotation*, qui décrit le passage successif de plusieurs ménages dans un même logement ; et même le concept spécifique de *chaîne*, qui renvoie à la relation entre la vacance d'un logement et la mobilité conjointe d'autres logements. Cette trame s'exprime cependant sous une forme simplifiée.

Figure 36 : Tableau des occurrences de l'items sur le système du logement dans le discours des enquêtés

Composantes du système	***Occurrence =5***
Structure du parc	2
Entrées	1
Rotation	1
Chaîne	1
Dynamique du système	***Occurrence =5***
Logique historique	2
Intervention sur le marché	2
Limite de l'extension de la propriété	1

Ainsi, un enquêté analyse la *structure du parc*, le considérant « beaucoup trop sectorisé », parce qu'il manque à la réflexion la prise en compte des « interactions entre les différents systèmes », dont celui du logement social. Pour lui, l'enjeu revient donc à maîtriser « le *continuum*, les ruptures que cela impose pour l'utilisateur final ». Sans pour autant citer

[127] Pour rappel, le *système de l'habitat* résulte de l'analyse des mobilités résidentielles, intégrant la construction, la démolition et la modification des logements, les mouvements résidentiels et les distributions de populations (Lévy, Salingue et Boisard, 2017, pp2-3)..

explicitement les mobilités résidentielles, le discours s'inscrit complètement dans leur logique, il intègre par son raisonnement l'existence des filières et note également un autre point essentiel : la composante logement social est celle qui est « la plus dépendante de l'autorité publique, avec les avantages et les inconvénients de cette situation » (Administrateur E22). Il insiste par-là sur la forte capacité d'intervention potentielle de la puissance publique sur le système de l'habitat grâce au vecteur du logement social, dont il maîtrise directement le cadre d'exercice, son influence étant comparativement moindre dans le secteur libre. Or, celui-là a un poids très significatif, il constitue une composante tout aussi majeure que les Hlm dans l'équilibre général du système.

C'est ce que relève un autre enquêté, qui voit dans la situation française « peut-être le modèle […] le mieux réussi d'articulation entre marché locatif et marché d'accession », précisant alors la place des Hlm dans l'équilibre général du système : « avoir deux parcs locatifs importants, […] c'est un atout pour la France » (Praticien E09). La première dichotomie se place dans l'opposition entre locataires et accédants à la propriété. L'enquêté ne relève pas le second niveau de distinction entre les propriétaires ayant terminé ou pas de rembourser leur prêt, tandis qu'il insiste sur une seconde dichotomie parmi les locataires, entre ceux habitant le secteur libre et ceux logés dans le secteur réglementé des Hlm. Le schéma structurel du parc se fait alors plus précis, il insiste sur sa principale spécificité au regard des autres pays européens, comme le notent Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin : « C'est cette quasi-parité entre locatif privé et locatif social qui est vraiment particulière à la situation française » (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010, p9). Ayant à l'esprit cette configuration, le fonctionnement du système peut être abordé avec les trois autres enquêtés qui en présentent chacun une composante.

Les *entrées* dans le système sont associées aux conséquences pratiques d'un phénomène démographique, rattaché au cycle de vie des ménages et vu sous l'angle prospectif : « Les besoins vont aller augmentant, parce qu'on a toute une frange de population, aujourd'hui, qui n'arrive pas à se loger », dont la figure emblématique sont ces « jeunes qui ne sortent plus de chez leurs parents » (Praticien E26). L'enquêté ne détaille pas ce phénomène[128], parce qu'il l'entend comme une illustration pratique d'autres causes plus profondes, dont il énonce le principe fondamental : « Plus on retarde l'autonomie d'un jeune pour sortir de sa famille, plus on retarde le moment où il crée, il fait famille. On retarde le moment du premier enfant ». L'enquêté conclut alors « Il y a deux facteurs aujourd'hui qui touchent la baisse de la natalité, c'est le premier emploi stable, et le logement stable » (Praticien E26). Par conséquent, sans

[128] En réalité ambigu puisque « la relation entre autonomie résidentielle et insertion professionnelle n'est pas systématique quand on réalise une analyse des trajectoires » (Cordazzo, 2018, pp167-185).».

entrer dans la logique propre aux trajectoires résidentielles, l'enquêté en mobilise les ressorts pour expliquer une observation plus générale, celle de la dynamique démographique sur laquelle le logement aurait, selon lui, une influence déterminante. Ce cheminement du discours traduit bien un effet sous-jacent de système. Deux autres enquêtés y font en revanche directement référence.

Il est ainsi évoqué la *rotation* du parc, en faisant le lien entre la mobilité faible au sein des Hlm et les conditions d'accès au logement locatif privé et à l'accession. « On sait très bien que la rotation s'est arrêtée parce que c'est la suite du marché qui est déréglée : le logement non-social qui est déréglé » (Praticien E21). Le raisonnement fait intervenir une articulation graduée entre les différents segments du parc évoqués plus haut, à travers une explication en tenaille. D'un côté, une pression à la demande s'exercerait sur le logement social venant des ménages se logeant difficilement dans le parc locatif privé ; de l'autre côté, la mobilité interne au logement social serait ralentie par les trop faibles perspectives de sortie du secteur, *via* le locatif privé ou l'accession à la propriété. L'analyse, clairement systémique, se place dans une logique d'adéquation entre offre et demande, distribuant les ménages dans les différents segments du parc, pointant une faiblesse du parc locatif privé ayant une répercussion sur le logement social. Le raisonnement ne tient donc pas compte des caractéristiques des ménages. Il attribue alors le fonctionnement principal du système à des ressorts économiques, plutôt que sociologiques.

La recherche a montré cependant que ces deux dimensions ne s'opposent pas mais se complètent dans leur pouvoir d'analyse, parce que les mécanismes qui président au choix du domicile « dépendent, sans aucun doute, des contraintes économiques, mais celles-ci ne sont pas les seules à intervenir et d'autres facteurs orientent les décisions », ainsi que le relèvent dans la conclusion de leur ouvrage sur ce thème Jean-Yves Authier, Catherine Bonvalet et Jean-Pierre Lévy (Authier, Bonvalet, Lévy, 2010). En outre, l'enquêté ne tient pas compte des logiques de filières, parce qu'il surdétermine dans le fonctionnement du système les statuts d'occupation qui structurent le parc. Un autre enquêté va plus loin à cet égard, en introduisant la notion de *chaîne*, terme issu de la théorie du *filtering process* (Lévy, 1998) et diffusé dans le vocabulaire professionnel. Mais son emploi dérive fortement de son acception originale et prend la forme d'une synecdoque par généralisation. Parlant des Hlm, il les place comme « un maillon indispensable de notre chaîne de logement », insistant sur le terme : « Mais je parle de chaîne du logement, je pense que ce n'est pas l'alpha et l'oméga, […] c'est pour ça qu'on a beaucoup investi sur le PSLA » (Praticien E45).

Au lieu de voir la chaine à l'échelle du logement, il transpose le concept au niveau des statuts d'occupation, un peu comme l'enquêté précédent. Or dans son discours, il articule aussi

le double rôle de ce qu'il appelle l'« amortisseur social » et l'« amortisseur économique », notamment lorsqu'il évoque le PSLA. Ce dispositif de *prêt social location-accession* organise la sortie progressive du logement locatif social pour un ménage, à travers un accompagnement sécurisé dans un projet d'accession à la propriété, éventuellement réversible en cas de retour de fortune. Il s'agit donc d'une sorte de maillon intermédiaire qui favorise la circulation des ménages dans le parc. La logique du système se fait alors moins mécanique. L'enquêté identifie bien l'écart entre la segmentation du parc par statut d'occupation et les mécanismes plus complexes de la mobilité, dont l'accession sociale à la propriété constituerait un exemple de solution pratique d'ajustement. Néanmoins, il n'entre pas dans la dynamique du système, abordée par cinq autres enquêtés.

Au lieu de considérer l'accession du point de vue technique comme un élément du système source de mobilité, le point de vue centré sur la dynamique s'intéresse au potentiel et aux limites de la propriété du logement. Le secteur Hlm peut être alors vu comme « celui qui doit être en capacité d'intervenir partout pour les populations qui ont besoin de se loger et qui ne peuvent pas forcément accéder à la propriété » (Praticien E44). L'enquêté procède par élimination, en partant du constat que la propriété occupante ne peut être généralisée. Il voit la nécessité d'une offre complémentaire en réponse à la diversité des situations des ménages et le logement social lui paraît adéquat. Son discours renvoie à un principe d'intervention sur le marché du logement que soulignent deux autres enquêtés. L'un parlant des Hlm, oppose « une vision libérale qui a tout le temps existé, et qui existe encore chez certains » selon laquelle il serait préférable de se passer du logement social. Il précise alors, « On ne peut pas s'attendre à ce que le marché, partout et tout le temps, le remplace » (Praticien E30). Pour tenir une telle position, qui conteste le marché comme cadre d'explication général, l'enquêté doit automatiquement lui en substituer une autre, plus englobante ou plus spécifique à l'habitat. Mais bien que son raisonnement le conduise à une explication de l'ordre du système — général ou particulier — l'enquêté n'en fait pas état. Il s'arrête à l'énonciation de sa critique sans juger nécessaire de la démontrer, à la différence d'un autre enquêté qui détaille son raisonnement partant de la même idée, à travers un exemple voulant invalider la critique libérale du logement social.

> Le seul moyen, c'est de mettre des dispositifs qui ne fonctionnent pas comme le marché. C'est à ce niveau-là que le mouvement social est vulnérable, parce que c'est une porte grosse comme ça pour les libéraux, pour l'attaquer et de dire :
>
> « *– Ah oui, mais il y a la queue, etc.* »

> Oui, forcément il y a la queue, puisque… Vous auriez deux agences privées : une qui fait des loyers à 600 euros, et une autre qui fait, pour les mêmes logements, des loyers à 1 200 euros. L'agence, elle a beau être privée, vous allez voir la queue à celle à 600 euros.
>
> Je trouve qu'il faut totalement le rattacher à ça. Et c'est vrai qu'on s'aperçoit que les libéraux d'aujourd'hui, ce sont des gens, mais d'une férocité hallucinante (Praticien E47).

Le point faible du logement social viendrait de l'encombrement de la file d'attente, alors même que le parc Hlm s'avère déjà volumineux et que les efforts pour l'agrandir continuent d'être soutenus. La critique libérale disqualifierait par conséquent le logement social parce qu'elle le jugerait à la fois inefficace et couteux, faussant le marché qui trouverait sans lui un meilleur équilibre. Le discours de l'enquêté consiste à déplacer le problème du statut public des Hlm lui conférant une nature exogène sur le marché — à l'origine de la critique libérale qui le ciblerait — pour reposer le sujet sous l'angle uniquement des loyers. Le logement social, par construction de son financement, obtient des loyers de sortie plus faibles que ceux du marché, sauf exception notable[129], de sorte que ce serait moins le caractère public du logement que la variable des prix qui le distinguerait. Naturellement à caractéristiques comparables, la demande est plus forte en direction des logements les moins chers, peu importe leur statut public ou privé. Le problème viendrait donc du niveau des loyers du secteur locatif privé, que le logement social ne parviendrait pas à suffisamment tempérer par son offre « d'habitation à loyers modérés », par définition. La logique présentée relève bien du système, dans lequel l'intervention publique par le logement social est la modalité privilégiée de régulation des loyers. Elle est justifiée par une forme de pragmatisme de l'ordre de l'économie politique.

Celle-ci est complètement remise en cause par un enquêté au point de vue dissonant par rapport à ceux précédemment cités sur le sujet, qui est à rapprocher justement de la critique dite « libérale ». Pour lui, le logement social est, du point de vue de l'économie immobilière, « quelque chose qui est dépassé et qui ne le sait pas encore, très largement » (Praticien E10). L'analyse est moins radicale puisqu'elle introduit deux éléments de pondération : d'une part le verbe « dépassé » indique que cela n'a pas toujours été le cas, d'autre part l'adverbe « très largement » précise que cette méconnaissance n'est pas complètement partagée, voire impossible à intégrer, par les acteurs. En effet, l'enquêté indique par-là que le système du logement est évolutif, que l'option du logement social dans le prolongement de sa logique traditionnelle n'a rien d'automatique, du moins au plan théorique, et que d'autres voies seraient

[129] En zone détendue, « les loyers sont le plus souvent trop homogènes, sans véritable gradation de l'offre, ce qui bride fortement la mobilité résidentielle » (Associations régionales Hlm, 2015, p8).

envisageables. Une part des acteurs du secteur, faible mais non négligeable selon lui, l'aurait également à l'esprit. La tonalité générale de ce discours s'éclaire par comparaison. En effet, un dernier enquêté tient un propos qui s'inscrit justement dans une lecture historique du système du logement.

Celui-ci pointe d'abord un triptyque de choix politiques, complexes à coordonner « entre les contradictions d'objectifs DALO, mixité sociale, liberté de choix ». Il insiste ensuite sur ce dernier terme, la « liberté de choix », qui signifie que le statut d'occupation n'assigne pas un statut social à l'habitant mais correspond seulement à des modes d'habiter, qui ne se hiérarchisent pas entre eux. Puis une interprétation condensée est présentée, elle s'attache à décrire la transformation du système, centrée sur la politique d'accession à la propriété qui y joue un rôle essentiel. « Les classes moyennes se sont *barrées* des Hlm pour accéder à la propriété, libérant des places pour les pauvres, chassés de leur logement pourri en centre-ville par la rénovation urbaine première manière, pour accéder au confort dans les cités. Mais après, face à la crise économique et la montée du chômage, ça a percuté frontalement » (Administrateur E28). Le système de l'habitat apparaît donc dans un état issu de la fin des Trente Glorieuses, fragilisé dans son équilibre général sans qu'un autre système ou nouvel état stabilisé ne soient décrits consécutivement par l'enquêté. Le « dépassement » se joue ici dans l'absence d'une interprétation de substitution qui se détacherait de la rétrospective pour qualifier pleinement la période contemporaine, et par suite une conception politique qui en découlerait.

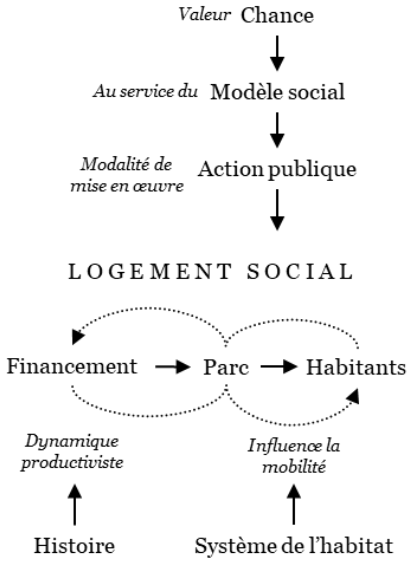
*

L'analyse *in extenso* des énoncés relatifs aux items dominants montre que ceux-ci ne se limitent pas à de simples slogans de principe en faveur du logement social. Au contraire, ils constituent bien des concepts clés mobilisés par les enquêtés pour décrire sa nature et sa mission, au point tel que les Hlm sont volontiers entendus comme une chance, s'inscrivant ainsi dans la tradition du secteur. Il n'existe donc pas de clivage fort au sein de la représentation, mais plutôt des débats de fonds consubstantiels aux notions mobilisées. Le modèle social français constitue un débat politique en soi, avec plusieurs approches possibles qui cohabitent dans le débat public, où le concept de mixité sociale est quasiment absent dans les discours. Les habitants du logement social sont vus à travers leur position sociale, entre pauvreté et précarité, et par différenciation avec la population générale du pays. En ce sens, ces habitants rassemblant pourtant plus de dix millions de personnes, ne sont jamais entendus comme une communauté

qui possèderait ses propres codes et valeurs, une culture singulière, sa propre conception de l'habitat. Il existe donc une dichotomie nette entre les acteurs du champ, et les habitants du logement social. Cela renvoie à la façon dont les acteurs du logement social le rattachent à l'action publique.

En rupture avec les origines historiques du logement social, qui était conçu sur le terrain en lien avec l'industrie locale, encouragé par le mouvement social et syndical, ou à l'initiative des municipalités, les millions de logements actuels vus de l'échelon national sont avant tout administrés pour leur bonne gestion, comme un patrimoine public. C'est la notion de parc qui le décrit. Il s'ensuit que l'histoire du logement social, si elle est assez bien connue dans ses grandes lignes, ne fait pas l'objet de réflexion particulière, soit dans le but d'y retrouver de l'inspiration pour l'avenir, soit pour s'en distinguer dans une volonté d'innovation. L'histoire représente une culture commune qui n'est pas instrumentée. Par ailleurs, de façon paradoxale, l'infrastructure financière est rappelée mais comme un point assez technique, alors qu'elle est présente dans tous les débats d'actualité. Certes, elle est considérée comme un modèle, du fait de son efficacité pour permettre aux organismes de bénéficier de crédits attractifs, mais elle n'est jamais replacée dans son propre paradoxe : les organismes ont intérêt à des taux bas, tandis que les épargnants modestes, et singulièrement les habitants du logement social, pourraient escompter eux aussi sur des taux soutenus à la hausse par l'État. En définitive, le logement social vu depuis le champ des acteurs est bel et bien à entendre comme la composante d'une politique rattachée à l'État, loin du mouvement social ou du monde économique *via* le mouvement patronal. Les *items complémentaires* mis en lumières par les énoncés des enquêtés viennent-ils pondérer ce résultat ? C'est tout l'objet de l'analyse de la deuxième section.

Figure 37 : Schéma du noyau de la représentation du logement social



SECTION 2
RÉCITS SATELLITAIRES

Les items complémentaires, dont les occurrences sont toutes inférieures à celles des items dominants, portent presque exclusivement sur des éléments descriptifs, même si un item s'en détache cependant, intitulé *critiques*. Ces *critiques* rassemblent tous les énoncés relatifs à des paradoxes ou des dysfonctionnements, qui ne pèsent que pour huit occurrences dans l'ensemble, soulignant en miroir la tonalité très majoritairement positive de la représentation globale. En conséquence, cette catégorie est à distinguer des autres items complémentaires, lesquels sont évoqués par une moitié d'enquêtés. Seuls 25 d'entre eux[130] en effet introduisent dans leurs discours des caractéristiques qui apportent plutôt des ajouts sur des points précis, que des nuances aux autres idées évoquées parallèlement. Les items complémentaires s'intéressent au mouvement Hlm en tant qu'institution, à son rôle de soutien à d'autres secteurs comme celui du bâtiment, ou à l'aménagement du territoire, au niveau local. Les quartiers populaires sont également cités, de même que l'importance du service rendu au locataire, ainsi que le cadre juridique dans ce secteur très réglementé. Ce dernier point n'est évoqué que dans un seul cas, il s'agit donc de l'idée statistiquement la plus originale. Loin de l'anecdote, elle se détache nettement dans le flot du discours, par son argumentation à la fois personnelle et factuelle, comportant aussi une conviction théorique forte.

> Il faut défendre cette organisation du logement social, pas seulement parce que c'est une spécificité, mais parce qu'elle nous donne une très grande stabilité. Dans le domaine du logement, au bout de dix ans passés à l'Assemblée — peut-être il y a des erreurs que j'ai moi-même pu commettre —, [*ma conviction est*] qu'il faut donner de la stabilité à ce secteur. Il ne faut pas changer les lois tous les jours.
>
> Il faut éviter ce que j'ai entendu dans le précédent quinquennat comme dans celui-là, comment c'est déjà ? « Le choc de l'offre » ? Enfin tous les chocs, je n'ai jamais vu un choc qui ne fasse pas mal. Donc, tous les chocs d'offres, etc. dans le logement en général, ou dans le logement social aujourd'hui : il faut arrêter, tout ça ne veut rien dire. Et tout ce qui affaiblira le logement social affaiblira le logement en général (Praticien E21)[131].

[130] En miroir, 26 autres enquêtés concentrent leur discours exclusivement sur les idées principales.
[131] Cet ancien parlementaire est classé parmi les praticiens pour une double raison : il n'a jamais exercé de fonction de haut dirigeant Hlm et a par ailleurs occupé des fonctions d'enseignement, à l'inverse des politiques. Il est par ailleurs intéressant de noter que cet acteur occupe aujourd'hui la présidence d'une instance militante, ce qui n'est jamais le cas des politiques.

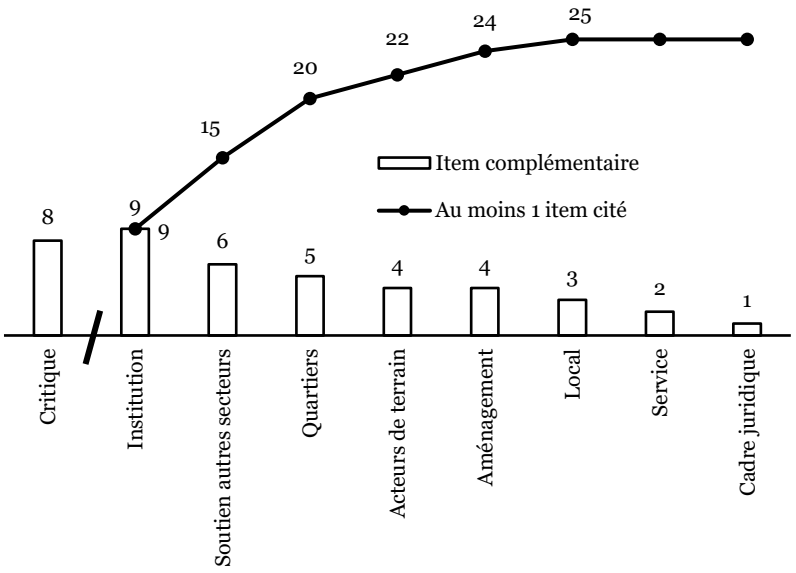
Alors que la production législative dans le domaine est fournie, au moins une lois tous les deux ans sur les vingt dernières années (Driant, 2015, pp192-196), l'enquêté prône la stabilité et fonde pour cela son jugement sur son expérience, à l'aune d'un retour réflexif. Une telle tournure sur le plan formel est unique dans les discours. La stabilité que procurerait le logement social à la situation du logement en France devrait être préservée, en veillant à la stabilité de son cadre juridique, contrairement à la pratique que l'enquêté a pu observer. Cette analyse qui met en avant un atout, se veut ensuite confortée par un contre-argument. Puisque la stabilité serait essentielle, inversement les fortes ruptures seraient toutes à proscrire, en matière de logement social et par extension de politique du logement. L'exemple du « Choc de l'offre » annoncé par un récent gouvernement est cité, mais au même titre que d'autres initiatives de l'exécutif voulant provoquer un changement rapide et puissant, par une rupture. Le terme de « choc » est ensuite repris par l'enquêté comme la métaphore d'un type de politique qui par nature produirait des dégâts. Les bénéfices supposés ne compenseraient pas les difficultés induites par les effets du choc lui-même, bousculant les équilibres, attaquant les vertus de la stabilité.

Au moment de l'enquête, perdure le débat sur la réforme des APL conjointement à l'instauration de la RLS (Réduction de Loyer de Solidarité), à laquelle fait implicitement référence l'enquêté[132]. Celle-ci est particulièrement illustrative de sa mise en garde. En effet, dans un référé (Cour des comptes, 2020) qui analyse la mise en œuvre de cette mesure, la Cour des comptes laisse entendre que certains écueils seraient apparus. Le document recommande alors d'établir des « critères et outils d'analyse partagés, pour mesurer les impacts réels de la RLS sur la situation financière et les capacités d'investissement des bailleurs sociaux », dans le cadre d'un dispositif à rendre « plus lisible, moins complexe, mieux sécurisé et réduisant son coût de gestion ». Autrement dit, l'évolution introduite par le législateur à l'initiative du gouvernement accuse une mise en œuvre incertaine, tandis que s'observent parallèlement des difficultés sur l'activité courante, en particulier la construction. L'enquêté conclut son propos en avançant une relation systémique entre logement et logement social, toute fragilisation des Hlm aurait des conséquences sur l'ensemble du système. Cette assertion tend à conforter l'importance, selon lui, de la stabilité juridique à l'endroit du logement social. Les autres items

[132] Avec ce dispositif, dans le logement social, une réduction de loyer peut être appliquée selon certains critères, qui vise à compenser parallèlement la baisse des APL. Cela pourrait être en théorie un avantage pour le locataire, mais le débat porte ici sur le niveau de loyer perçu par le bailleur, avec la conséquence d'affaiblir financièrement le secteur Hlm.

complémentaires sont quant à eux présents dans les énoncés de plusieurs enquêtés, jusqu'à 9 pour le logement social en tant qu'institution. Mais avant de les aborder, il est utile de comprendre sur quoi portent les critiques.

Figure 38 : Graphique des items complémentaires de la représentation



Sur l'ensemble des 19 items évoqués par les enquêtés dans leurs énoncés, 9 ne prennent jamais place comme item dominant. La catégorie *critique* est placée à part, du fait de sa nature, qui la distingue des autres items descriptifs. Les items complémentaires sont assez concentrés, puisque les 31 occurrences des 6 items les plus nombreux (hormis la catégorie *critique*) se retrouvent dans les discours de tous les 25 enquêtés.

La courbe mesure le nombre d'enquêtés qui évoquent au moins un des items cités en histogramme, *critique* mise à part. Par exemple : 20 enquêtés évoquent l'*institution*, et/ou le *soutien aux autres secteurs*, et/ou les *quartiers*. Il en ressort que 6 items seulement permettent de toucher au moins 1 fois tous les enquêtés qui évoquent des items complémentaires.

Critiques limitées

Les énoncés soulevant une *critique* proviennent majoritairement d'enquêtés qui pondèrent un discours centré uniquement sur des items dominants. Ils ne sont en effet que deux à évoquer d'autres idées complémentaires. Une première critique, ou réserve, porte sur l'anachronisme des Hlm, avec trois occurrences. La terminologie « Hlm », inscrite dans la loi et signifiant, pour rappel, « Habitation à loyer modéré », est remise en cause au motif qu'elle serait « horriblement

datée et hors du temps » (Administrateur E39), chargée d'une « connotation négative et arrière-gardiste » (Praticien E49). Cette mise au point, aux accents définitifs, signalée au début de la réponse à la question finale, reste néanmoins ambiguë. Si les deux enquêtés indiquent explicitement préférer le terme de « logement social », ils justifient peu cette substitution sur le plan conceptuel, qui semble se limiter à une variation d'ordre symbolique, liée à la réception supposée dans le débat public d'un vocable insuffisamment porteur. Ils rejoignent en ce sens le troisième enquêté au propos plus général, voyant dans les Hlm « une survivance » (Praticien E10).

Figure 39 : Tableau des occurrence de l'item soulevant une critique dans le discours des enquêtés

Sujet de critique	*Fréquence*
Anachronisme	3
Opposition Qualité/Coût	3
Opposition Monopole/Performance	1
Opposition Pauvres/Marché	1
Attributions	1

Ces trois points de vue peuvent être rapprochés d'une lecture historique de la période contemporaine, dans laquelle les Hlm seraient associées plutôt aux Trente Glorieuses et le *Logement social*, par conséquent, à un contexte postérieur où la crise se serait installée durablement, mais avec de nouvelles constructions aux formes urbaines différentes. Comme le précise Thibault Tellier dans *Le temps des Hlm*, il s'agit de « comprendre pourquoi et surtout comment nous sommes passés, en moins de trente ans, de la figure du nouveau pionnier urbain censé incarner la destinée heureuse des Trente Glorieuses à celle de l'habitant-exclu qui subit la dénégation régulière de son cadre de vie » (Tellier, 2007, pp7-9). Un tel basculement pourrait expliquer la nécessité supposée d'un changement de nom, il permettrait d'insister sur une périodisation du récit de cette histoire, en distinguant ainsi les enjeux contemporains.

Cette controverse mineure mérite toutefois d'être pleinement considérée, parce qu'elle rappelle les débats qui justement s'étaient tenus en vue de l'adoption du terme Hlm, en 1950. A cette époque, Eugène Claudius-Petit est le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, il propose de reconsidérer le terme d'« Habitation à bon marché » qui souffrirait d'une connotation « ironique », avec le risque de créer « une catégorie spéciale de locataires ». En effet, ce n'est pas l'immeuble en lui-même qui est à bon marché par la qualité de sa construction, mais en raison de son niveau de loyer plafonné, renvoyant aux formes d'aides publiques. En des termes contemporains, son argumentation reviendrait à prévenir les risques de

stigmatisation des populations et à souligner le niveau d'exigence de qualité des formes urbaines et architecturales des Hlm, au même titre que celui des logements ordinaires — la différence se situant simplement dans le plafonnement du loyer. Soixante ans plus tard, la logique du discours critique n'en semble pas tellement éloignée.

Figure 40 : Document verbatim du débat parlementaire

ASSEMBLÉE NATIONALE — 2e SÉANCE DU 28 AVRIL 1950

M. le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme. Cette petite querelle de baptême est née d'une proposition du ministère de la reconstruction, et de l'urbanisme.

Pour éviter l'ironie contenue dans l'appellation ancienne et aussi dans le souci de ne pas maintenir et créer de catégories spéciales de locataires, le ministère a proposé de supprimer les mots « à bon marché ». Mais nous nous sommes rendu compte, que nous risquions de semer la confusion en qualifiant simplement « d'habitation » les divers organismes s'occupant antérieurement des habitations à bon marché.

M. Francis Leenhardt. C'est certain.

M. le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme. Nous avons donc pensé à l'expression : organismes « d'aide à l'habitation », qui correspondait plus exactement à l'esprit de la législation sur les habitations à bon marché.

Entre temps, nous avons institué la prime à la construction, c'est-à-dire l'aide à la construction. Le même risque de confusion subsistait entre l'aide à l'habitation et l'aide à la construction.

Nous avons, de nouveau, reconsidéré le problème quand nous avons eu connaissance des amendements proposés par MM. Schmitt et Chevallier.

Je pense que l'appellation « habitation à loyer modéré » est celle qui convient le mieux en l'occurrence. Le terme de « loyer modéré » est incontestablement plus satisfaisant que celui « d'habitation familiale » ; le propre d'une habitation, en effet, c'est d'être familiale ; raison qui me fait demander à M. Schmitt de renoncer à son amendement.

Je précise, en outre, que le loyer se trouve modéré, grâce aux prêts à long terme à très faible taux d'intérêt.

Si l'Assemblée adopte l'amendement de M. Chevallier, elle se prononcera pour une appellation qui aura perdu toute nuance péjorative et ironique et ne laissera place à aucune confusion.

Je demande donc à M. Schmitt s'il verrait un inconvénient à se rallier à l'amendement de M. Chevallier.

Par ailleurs, plusieurs enquêtés mettent en avant l'opposition entre la qualité et le coût du logement social, sous des angles néanmoins différents, mais avec pour point commun de se placer à un haut degré de généralité. Un jugement assez sévère est énoncé par exemple chez un enquêté qui n'hésite pas à lancer, après avoir cependant souligné l'importance des Hlm : « Une fois qu'on a dit ça, j'ai aussi beaucoup de critiques à leur faire ». L'argumentation mobilise deux aspects principaux, sur le logement en lui-même et sur l'image véhiculée. « C'est quand même cher, parfois mal entretenu […] et trop souvent encore, ça reste un peu stigmatisant ; moins dans les nouveaux programmes qu'auparavant » (Politique E31). Pour comprendre cette assertion, il est utile de se placer du côté du demandeur. Leur intérêt pour le logement social dépend beaucoup du parcours préalable qui y conduit.

Celui-ci peut s'inscrire en réaction à des difficultés d'accès au parc locatif privé, ou être favorisé par une socialisation aux Hlm en amont. Peut s'ajouter aussi l'assentiment de l'entourage, comme le montre Pascale Dietrich-Ragon. Sur le long terme, les demandeurs s'inscrivent alors dans ce que la chercheure appelle une « carrière » Hlm, à la manière de l'évolution professionnelle au sein de la fonction publique. Le parcours résidentiel au sein du logement social devient alors un enjeu, qui explique l'importance des refus lors des mutations ; les propositions faites par les organismes n'étant pas automatiquement perçues comme une avancée, ce « que les acteurs institutionnels ont souvent bien du mal à comprendre » (Dietrich-Ragon, 2013) et qui est souligné ici par l'enquêté. Le discours soulève aussi une problématique plus fondamentale du logement social, dès lors que les marges de manœuvres pour améliorer en amont le revenu des ménages modestes sont épuisées, ou tout simplement pas prises en compte sur le plan théorique — l'enquêté ne fait pas référence aux APL, par exemple. Il s'agirait de garantir à coût accessible des logements de qualité, qui en outre ne souffriraient pas d'un marquage social dépréciatif, et cette équation ne serait, dans les faits, pas complètement résolue.

Le problème prend la forme, pour un deuxième enquêté, d'un schème plus fondamental de la politique du logement, que traduirait une « contradiction d'objectifs », composée de trois termes à équilibrer. Du côté des organismes Hlm, garantir « l'équilibre financier de l'opérateur » ; du côté des habitants, leur fournir une aide financière qu'il qualifie de « ticket modérateur », mais qui doit être « modérée » pour la dépense publique ; et enfin le troisième objectif qui sert de critère de validation, « on est d'accord que tout ça doit rester social ». Il ne s'agit pas pour lui de prendre parti, mais de définir théoriquement les différentes options possibles pour l'action publique, sachant qu'au total « tout ça est touillé par de l'aide publique, qu'on peut mettre à la fois en amont, sous forme d'aide à la pierre pour diminuer le coût du service, ou en aval pour diminuer le ticket modérateur sous forme d'APL » (Administrateur E28). Son discours se conclut alors sur la rationalité d'une position médiane, qu'incarnerait celle de l'Etat, entre deux positions contradictoires et inenvisageables. La solution prendrait la forme d'une pragmatique, tournée vers la performance des opérateurs. La dialectique apparente du raisonnement est toutefois atténuée par la faible autonomie du secteur Hlm vis-à-vis de l'Etat, qui en définit la réglementation très précise.

> Il y a deux scénarios de l'inacceptable. Un premier scénario que j'appelais *Corporatiste* Hlm. C'est : « Nos locataires ont droit à la qualité. Et ça a un coût, mais nous, on doit rester en

équilibre ». On est d'accord, il faut absolument que ça reste social, il n'y a qu'à augmenter l'aide publique.

Et un autre scénario que j'ai appelé *Bercy bestial*, c'est : « Tout ça coûte trop cher ». Donc on rogne, et il se passe en fait une évolution à deux vitesses. Soit les locataires ont les moyens de maintenir la qualité de service en payant plus cher, soit il y en a qui n'ont pas les moyens, et il y aura dégradation de la qualité du service.

Et le scénario… enfin, une proposition pour *en tant que Ministère du Logement*, c'était d'optimiser sur tous les pôles. C'est-à-dire, optimiser le rapport qualité-prix de toutes les opérations, puisque tout ce que font les Hlm, d'une certaine manière, il y a deux payeurs finaux, ce sont les locataires modestes d'un côté, et un État impécunieux de l'autre.

Donc il y a intérêt à faire la chasse au gaspi pour économiser un certain temps (Administrateur E28).

La vulnérabilité des opérateurs à la critique sur la performance trouve alors une explication dans le discours d'un autre enquêté, qui fait également référence à un principe général, de l'ordre de l'économie politique. « C'est vrai que vous avez toujours un problème, [*avec*] un modèle qui a un monopole des acteurs du mouvement social ». Même s'« il y a une concurrence entre les organismes », le monopole en limiterait les effets vertueux, parce qu'il y a « toujours un danger qu'il y ait un manque de performance ». La solution serait alors d'introduire dans le secteur du logement social une concurrence, parce que « ça fait bouger, […] ça oblige à progresser » (Administrateur E40). Parmi les différentes formes d'équilibre d'un monopole, l'enquêté fait ainsi le choix de la *gestion à l'équilibre*, au *profit global nul*, dont le but est d'« éviter l'existence d'une rente de monopole en même temps que les pertes qu'il faudrait faire supporter par les contribuables » (Beitone, 2004, p252), comme il est possible de le lire dans un manuel élémentaire d'économie.

Un troisième enquêté formule différemment cette spécificité de gestion du logement social. Il n'a pas recours au vocabulaire de l'économie « standard », précisément parce qu'il définit les Hlm comme un secteur nécessairement administré. A la question rhétorique, à valeur d'exemple type, « Comment est-ce qu'on fait, pour que des gens qui travaillent, des citoyens, aient aussi leur place dans une ville comme Paris ? », il répond sous la forme d'une déduction : « Le seul moyen, c'est de mettre des dispositifs qui ne fonctionnent pas comme le marché » (Praticien E47). Son discours se place en amont des enjeux de gestion, pour se focaliser sur la justification de la nécessité d'un « dispositif » particulier. Il en ressort que ces quatre angles critiques, sur la cherté, la minimisation du ticket modérateur, le recherche de performance par la concurrence et la nécessité d'un dispositif hors marché, s'appuient sur des concepts théoriques de l'économie classique. Or, ceux-ci ignorent les développements propres à ce que Didier Cornuel et Francis

Calcoen, notamment, définissent comme l'*économie immobilière*, qui vise à « expliquer le prix et les quantités échangées de bien » (Calcoen et Cornuel, 1999, p5) au travers de modèles théoriques construits à cette fin.

Enfin, un dernier discours choisit de mettre en avant la politique de la ville, pour en souligner l'ampleur en termes de dépense publique, notamment dans le cadre du Plan national de rénovation urbaine des années 2000, tout en indiquant que ses effets sont parfois mis en doute dans le débat public. « On a quand même mis beaucoup d'argent ; il y a quand même des effets ; même s'il y a des gens qui sont critiques sur cette politique de la ville » (Praticien E42). Le propos reste volontairement équivoque, il ne tranche pas sur l'efficacité de cette politique renvoyant à son coût, ni sur sa nécessité supposée, renvoyant à la situation sociale des quartiers populaires. Bien qu'il mette en balance les deux termes, il neutralise le raisonnement en considérant l'existence de critiques, tout en se gardant de les reprendre à son compte. Ce type de distanciation avec l'objet du discours reste unique dans les réponses des enquêtés, d'où l'intérêt de le détailler. Il permet d'illustrer la précaution d'usage dans l'introduction d'un élément critique de la représentation du logement social, la critique étant très minoritaire, pour rappel. Ici, l'enquêté ne s'appuie pas sur un sujet de controverses suffisamment admis pour être avancé spontanément, par rapport à la tonalité commune des discours sur la représentation.

Il se montre en revanche plus revendicatif, lorsqu'il aborde la question récurrente dans le débat public des attributions. Pointant qu'elles ne seraient « pas comprises par le public », il note qu'elles concentrent « sa critique la plus forte vis-à-vis du mouvement Hlm », parce que, selon lui, « les gens qu'on dit prioritaires » sont placés sur « la file d'attente qui avance le moins vite ». Il considère en conséquence qu'une réforme devrait être entreprise, dans le sens d'une « mutualisation de l'offre et des demandes » (Praticien E42). Or, comme le montre Marine Bourgeois, la difficulté ne porte pas tant sur l'affectation des logements disponibles dans les organismes, que sur les impératifs de maitrise du peuplement. Si les professionnels sur le terrain s'efforcent de trouver une réponse correspondant aux attentes des demandeurs, « les instruments de peuplement participent à l'encadrement et au contrôle des pratiques professionnelles », de sorte que « ce n'est désormais plus le risque pour le demandeur qui est pris en compte, mais celui que ce dernier représente pour l'institution », au regard notamment du critère global et abstrait de la mixité sociale. Autrement dit, la critique de l'enquêté qui porte sur l'appariement entre offre et demande, dont la mécanique serait insatisfaisante, méconnait le fait que les dynamiques à l'œuvre, respectivement du côté des demandeurs et des professionnels, « s'imbriquent et se renforcent mutuellement » (Bourgeois, 2019). La question

des attributions renvoie donc à une logique plus complexe, dont la file d'attente ne serait que le résultat induit, reposant alors plus largement la question de la destination du logement social.

En définitive les *anomalies* relevées dans les discours des enquêtés restent marginales sur la représentation du logement social. Elles touchent cependant à trois points théoriques précis mais peu documentés par les enquêtés :

- La périodisation de la politique du logement permettant de déterminer les caractéristiques propres à la période contemporaine ;
- La modélisation économique du secteur marqué par une forte influence de la puissance publique ;
- La prise en compte de la politique de la ville.

Le sujet récurrent dans le débat public des attributions n'est développé qu'une seule fois. En revanche, celui des quartiers de la politique de la ville apparaît quelquefois en tant qu'item complémentaire.

Quartiers oubliés

Les quartiers populaires issus des grands ensembles, désormais associés à une facette majeure de l'action publique, la politique de la ville, sont principalement composés de logements sociaux. Ils prennent régulièrement place au-devant de la scène, lors d'événements rares et spectaculaires comme les émeutes urbaines, ou à la suite de faits divers renvoyant notamment aux questions de discriminations. Depuis les années 1970, de nombreux dispositifs s'y succèdent, parfois de très grande ampleur, souvent ayant trait à l'habitat. Ils apparaissent comme un objet d'étude privilégié pour les chercheurs en sciences sociales. Mais paradoxalement, ils sont très peu présents dans le discours des enquêtés : seuls cinq d'entre eux les évoquent en idée complémentaire et chaque fois de manière courte, comme un sujet à part, quoique important à signaler. Cet apparent désintérêt peut cependant être pondéré par une explication plus générale. Les phénomènes observés dans les quartiers seraient en fait le reflet exacerbé de problématiques plus vastes, propres à la société urbaine contemporaine. Comme le suggère par exemple Claude Chaline, lorsqu'il analyse la politique de la ville : « Sans doute faut-il y voir, en France, la combinaison de taux d'urbanisation dépassant 80%, avec toutes les difficultés fondamentales des sociétés des pays au stade postindustriel, subissant les effets conjugués d'une croissance économique incertaine et du grippage des processus d'intégration sociale, économique, voire culturelle qui ont fonctionné jusqu'aux années 1970 » (Chaline, 2020, p15). Les enquêtés peuvent donc avoir inclus implicitement le sujet des quartiers dans le

reste de leur discours, mais son absence en tant que tel dans une très grande majorité de cas, n'en demeure pas moins une constante importante à signaler.

Figure 41 : Tableau des occurrences de l'item sur les quartiers dans le discours des enquêtés

Les Quartiers	***Occurence = 5***
Quartiers sensibles	2
Quartiers de la politique de la ville	1
Quartier de [noms emblématiques]	1
Autres dénominations	
Banlieues	1
Cité	1

Les quelques exceptions qui désignent cet objet emploient principalement le terme « quartiers », sous trois modalités différentes. Une est associée à l'adjectif « sensible », reprenant ainsi une catégorie de l'action publique : les « quartiers sensibles ». Cette formulation s'est progressivement imposée au début des années 1990 sous un double effet, pour combler un flou de définition dans les discours professionnels d'abord, puis du fait de son objectivation statistique, comme l'analyse Sylvie Tissot (Tissot, 2004). Un enquêté déplore alors l'association communément admise avec les « Hlm », qui sont pour lui « tellement connoté quartier sensible » (Praticien E49). Cette part du parc pourtant minoritaire aurait un poids emblématique tel, qu'il en viendrait à influencer significativement la représentation. L'autre enquêté reprend l'expression et la décline aux côtés d'autres phénomènes. Il pointe d'abord une « assez forte sensibilité sur les sujets ethnoculturels » puis poursuit en y ajoutant deux autres termes : « c'est très connoté quartiers sensibles, immigration, insécurité, etc. ». La catégorie « quartier sensible », est ainsi mise sur le même plan que deux autres grands sujets du débat public, souvent associés à des problèmes pour une grande part de l'opinion[133]. L'enquêté ne choisit pas de livrer son analyse, mais de retranscrire ce qu'il suppose être la pensée dominante. Il en retire cependant une conclusion personnelle. Pour lui, le logement social serait « un secteur qui est un peu stigmatisé » (Administrateur E22). L'ensemble des sujets qui tournerait autour de la question des quartiers en témoignerait.

Une autre formulation plus technique apparaît une fois : les « quartiers de la politique de la ville », à travers son acronyme. Un enquêté veut illustrer le phénomène de l'isolement social de certaines populations, à travers l'exemple de la recherche des stages : « Pour les personnes

[133] La réception dans le débat public de sujets entendus comme des problèmes peut trancher avec les résultats d'analyses des données statistiques globales, comme le montre par exemple Hervé Le Bras, (Le Bras, 2019).

issues des *QPV*, c'est compliqué pour avoir ces stages » Administrateur E08. Le discours ne renvoie donc pas à la question des discriminations[134], qui découlent notamment des préjugés quant à l'adresse ou aux origines. Son explication se concentre sur celle de l'insertion par la formation et l'emploi, et l'importance du réseau de sociabilité : « Parce que souvent, les stages de troisième, c'est aussi par connaissance » (Administrateur E08). Cet exemple tiré de la période de l'adolescence est ensuite généralisé à toute la trajectoire professionnelle des habitants des quartiers : « Dès les premières étapes, on a une difficulté d'accès à la formation, et donc cela se répercute évidemment sur le reste du cursus, sur l'accès à l'emploi » (Administrateur E08). Le point de vue se limite donc à une approche très pragmatique et utilitariste de ce que les sociologues appellent les « liens faibles », laissant alors dans l'ombre l'essentiel des « formes d'attachement au monde et de soins aux autres »[135] aujourd'hui explorées autour de ce concept. Ainsi, cette référence aux quartiers s'inscrit dans une logique sociologique, quoique rapide, mais se différencie des trois dénominations restantes, qui renvoient quant à elles plutôt à des logiques urbaines.

Le terme « quartier » y revient une dernière fois, pour citer quelques lieux parmi les plus emblématiques, associant à leurs habitants un fort marquage social : « quartier de La Vigne Blanche, des Mureaux, du Val Fourré etc. ». Cet enquêté explique que résider dans un ilot identifié en difficultés n'est pas neutre[136]. « Si évidemment, vous êtes aux Mureaux, à Mantes-la-Jolie… enfin bref, parmi des milliers de logements dans des cités, vous avez beau avoir une ou deux promotions privées qui se fait aux marges, et nécessairement aux marges de la cité, vous êtes quand même totalement affichés, soulignés comme partie du site » (Administrateur E06). Il décrit ainsi une ville fragmentée sous l'effet des modalités de sa production et par là-même retrouve l'idée commune de la stigmatisation des quartiers et de leurs habitants. Or, ce point de vue doit être nuancé par l'observation des pratiques, qui au sein des quartiers n'en restent pas moins différenciées (Gilbert 2012) ; les distinguer du reste de la ville ne peut être suffisant pour les comprendre. Par exemple, dans certaines opérations de rénovation, des inversions de hiérarchies symboliques peuvent même s'y opérer, notamment sous l'effet des changements de statut d'occupation au sein d'un même ensemble (Habouzit, 2019).

[134] Un récent ouvrage sur l'épreuve de la discrimination montre l'ampleur du phénomène dans les quartiers populaires (Talpin et al., 2021)

[135] Le concept de « liens faibles », forgé par le sociologue américain Granovetter bénéficie d'une certaine popularité, parfois au prix d'une acception simplifiée. Une recherche récente propose de l'approfondir (Gefen et Laugier, 2020)

[136] Pour l'illustrer, voir par exemple la monographie du quartier des Minguettes réalisée par Laurette Wittner sous l'angle de la violence (Wittner, 1992)

En toute logique, l'enquêté s'en tient à une même approche tout aussi généraliste lorsqu'il décrit comment les acteurs en charge de ces quartiers voient leur mission. « Les meilleurs objectifs qu'on pouvait se fixer, c'était de faire baisser la tension quoi, et d'améliorer quand même visuellement la vie des gens » (Administrateur E06). Deux facettes sont mises en avant, l'ordre et la sécurité d'une part, l'entretien du parc de l'autre. L'action sociale disparait dans ce diptyque. Elle se retrouve dans le discours d'un dernier enquêté qui emploie le terme de « banlieues », en citant un des programmes emblématiques aux origines de la politique de la ville. Il insiste sur la succession des dispositifs par « les différents ministères de banlieues, qui se sont occupés des banlieues, entre habitat et vie sociale, etc. » (Praticien E42). En définitive, les différents discours des enquêtés sur les quartiers retiennent avant tout la désignation d'espaces bien délimités aux problématiques particulières et laissent dans l'ombre la politique de la ville et ses débats, comme si le logement social ne lui serait que très indirectement lié. Mais peut-être ce désintérêt est-il à mettre en relation avec l'analyse plus générale posée par Renaud Epstein et Thomas Kriszbaum, selon laquelle la poursuite de la politique de la ville serait conditionnée à « l'abandon d'un affichage de son caractère prioritaire pour l'État, voire de toute forme d'affichage » (Epstein et Krisbaum, 2020). Finalement, le logement social se concentre sur lui-même avec une volonté d'approche globale, ce qui induit des problématiques d'organisation interne, et donc institutionnelles.

Institution face à l'Etat

Les Hlm vues comme *institution* comptent parmi les idées de 9 enquêtés, toujours de façon incidente et comme une préoccupation, le plus souvent au sujet des conditions du meilleur équilibre à trouver dans les rapports entre le secteur du logement social et l'État. Deux discours cependant tiennent à l'évoquer pour en relativiser d'emblée l'importance, soit parce que les jeux de représentation auraient leur logique propre, soit parce que le cap général du logement social serait aujourd'hui pluriel. Ces deux enquêtés voient la question institutionnelle de façon très incarnée par les dirigeants et leurs pratiques, plutôt que comme des entités abstraites et unifiées. L'un remarque ainsi : « Il faut déconnecter les sujets de représentation institutionnelle du rôle extrêmement important que jouent les Hlm » (Praticien E27). Il y aurait une asymétrie, entre d'un côté l'activité proprement institutionnelle, c'est-à-dire l'élaboration des prises de position communes et la participation à des négociations, qui répondent à des protocoles et des usages établis, et d'autre part ce que représente plus fondamentalement le logement social, comme réalité sociale et objet politique. Il en ressortirait alors une hiérarchie des importances,

selon laquelle la pratique institutionnelle serait périphérique de l'enjeu de fond politique, plus central et lui échappant.

L'autre enquêté précise ce point, en considérant qu'il n'y aurait pas véritablement de cap général établi pour le logement social, mais une multitude de caps, sur la convergence desquels l'enquêté ne se prononce pas : « Le cap, c'est un peu chacun qui se le fixe et qui fait en fonction de son histoire, de ses objectifs d'entreprise, de personnes » (Administrateur E04). L'institution introduit les arrangements de contexte jusqu'aux opportunités des acteurs individuels, comme si la vision d'ensemble était surtout le produit d'une logique coutumière et implicite, de positions entendues ou historiquement établies. Ces deux points de vue peuvent rappeler la logique générale de l'*Acteur et le système* (Croizier et Frieberg, 1977), ouvrage de référence où l'accent est porté sur les marges de manœuvre que se ménagent les individus dans les organisations, engageant des rapports subtils de pouvoir. Surgit alors dans le discours une évocation de la perception des acteurs nationaux du logement social par eux-mêmes, dans leur *milieu*, qui se décrit non pas pour leur rôle, mais à travers leur motivation stratégique aux prises avec celles des organisations. Cette forme de distanciation dans le discours sur la représentation du logement social reste cependant rare. Elle souligne en creux, de la part de la très grande majorité des enquêtés, durant la situation d'entretien sur le modèle Hlm, leur rapport *au premier degré* avec le sujet, leur adhésion à le considérer comme une réalité abstraite en tant que telle, duquel ils dissocient leur action personnelle.

Figure 42 : Tableau des occurrences des items sur l'institution dans le discours des enquêtés

Rapport à l'institution	*Fréquence*
Organisation en familles	4
Relativisation	2
Enjeu de mutualisation	2
Enjeu de territorialisation	1

Un plus grand nombre d'enquêtés voit au contraire l'institution selon une structuration globale, à travers le découpage en *familles* qui composent historiquement l'« Union national des fédérations d'organismes d'Hlm »[137]. Les fédérations ou *familles* se distinguent notamment par le statut juridique des organismes qui leur sont respectivement rattachés, renvoyant à l'histoire buissonnante du logement social. Ainsi, une fédération représente le secteur de droit

[137] Il s'agit de la dénomination originale, datant de 1929, encore reconnue dans les textes officiels. Cependant en 2002, sous l'impulsion de Michel Delebarre, une formulation d'usage lui est substituée « Union sociale pour l'habitat ».

privé, avec les société anonymes (dites « Entreprises sociales pour l'habitat »), une autre les entreprises publiques agissant donc sous un régime d'office (les « offices publics de l'habitat »). A ces deux familles principales, s'ajoutent les coopératives (dites « Coop'Hlm ») et un groupe issu d'une activité bancaire auprès des particuliers (Procivis). Enfin, une Fédération *inter-famille* complète cette organisation, elle a pour rôle de représenter les logiques territoriales (La Fédération nationale des Associations régionales d'Hlm).

Compte tenu de cette hétérogénéité des organismes de logement social, un enquêté considère que l'institution serait « particulièrement traversée par des courants contraires » (Praticien E30), un aspect jugé défavorable à l'affirmation dans le débat public d'une vision d'ensemble. Le discours rejoint celui d'un autre enquêté qui insiste sur l'équilibre à trouver entre les *intérêts* propres à chaque famille[138], mis en balance avec l'intérêt qu'aurait le mouvement Hlm à entretenir une unité vis-à-vis de l'État : « Je pense que chacune des familles aurait à y perdre en se dissociant petit à petit, en n'ayant plus les mêmes intérêts » (Praticien E21). Cette approche stratégique par l'*intérêt* se différencie d'une autre plus fondamentale centrée sur la *vision*. La structuration de la divergence de vue principale est ainsi posée par un troisième enquêté, qui la simplifie à l'extrême et sans en développer le fond. « J'aime préciser de quoi on parle. Est-ce que l'USH apporte quelque chose au logement en France ? Est-ce que les fédérations apportent quelque chose ? Il y en a deux qui apportent la vision qu'elles ont. Soit. » (Praticien E34). L'enquêté n'apporte pas de réponse à ses questions rhétoriques, qui mettent frontalement en rapport des organisations avec une question fondamentale proche des termes de celle posée par l'interviewer.

Mais c'est bien à l'institution qu'il reviendrait d'apporter une part de réponse à la question générale du logement — non plus seulement celle du logement social — et cette réponse fragmentée prendrait la forme d'une juxtaposition de « visions », qui semblerait insatisfaire le besoin d'unité de la pensée[139]. L'institution du logement social prendrait alors la forme d'une complexion, tandis que la question du logement social, comme part de réponse à la question du logement, appellerait une logique interne plus immédiate. Un quatrième enquêté va dans ce sens lorsqu'il s'intéresse au mode d'organisation du travail entre l'Union et les Fédérations : « Je pense qu'il y a vraiment un sujet de cette organisation matricielle ; la famille qui est soumise au même code » (Politique E25). Le mode de décomposition « matriciel » renvoie au degré

[138] La perspective structurale s'oppose ici à l'approche des deux enquêtés précédents qui rejoignait quant à elle nettement celle de l'individualisme méthodologique. Ce type de grand écart intellectuel sur un même sujet dans le discours des enquêtés est particulièrement rare.

[139] L'enjeu d'une « vision d'ensemble » de la politique du logement est, par ailleurs, clairement posé par Jean-Claude Driant, (Driant 2009, pp169-174 ; Driant 2015, pp181-186)

d'autonomie dans le fonctionnement des fédérations, et à l'enjeu transversal qui incomberait à l'Union de façon complémentaire, tandis que sur le terrain ; selon l'enquêté, ne se manifesteraient pas de telles disjonctions. « Ça devrait être mélangé, tout le monde fait le même métier au boulot ». Cette interprétation situe l'écart entre l'institution et la question du logement social dans un défaut d'homologie entre l'organisation de l'instance de représentation et l'organisation de l'activité professionnelle du logement social. Les familles issues de l'histoire du secteur ne conviendraient plus suffisamment comme prisme interprétatif, parce que les pratiques de terrain se seraient homogénéisées, ou du moins réparties selon d'autres logiques qui prévaudraient. Par exemple, Jeanne Demoulin montre comment ce qu'elle appelle l'« impératif participatif » dans la gestion du logement social s'est imposé dans le « répertoire d'action des organismes » (Demoulin, 2016, p247).

Un autre enquêté va plus loin dans ce sens, jusqu'à préconiser une clé de lecture centrale : le territoire. « Aucune réforme du logement social ne passera sans que les collectivités auxquelles les structures Hlm sont associées ne soient impliquées dans le processus » (Administrateur E14). Une nouvelle dimension apparaît dans le discours sur l'institution, les collectivités locales sont présentées comme une composante indissociable du fonctionnement du secteur, en lien direct avec les organismes. La structuration de l'institution en elle-même passe dans l'ombre, au profit d'une mise en exergue de l'Etat assortie d'une recommandation stratégique. Pour l'enquêté en effet, il faudrait cesser de vouloir « gouverner le logement à l'échelle macro » parce que « le logement, c'est sur des territoires ». L'interprétation quitte alors le segment du seul logement social pour se muer en un principe plus général sur la politique du logement. Cette analyse concorde avec les résultats de recherche de la thèse de Mathilde Cordier qui s'intéresse aux politiques locales de l'habitat. Notant que les organismes Hlm sont « les principaux partenaires des intercommunalités », elle conclut en effet que « le processus d'apprentissage de l'Etat face à la réorganisation du système d'acteurs dans le champ du logement semble marqué par la lenteur de son acculturation au changement » (Cordier, 2011, p96 et p458).

Enfin, deux enquêtés tiennent un discours semblable qui rend concret le rôle de l'institution par-delà les familles, en incluant cette notion de territoire. Ils insistent sur la « mutualisation », un mécanisme de mise en circulation des fonds propres des organismes dans le but d'améliorer les capacités de production, où les besoins en logement social se montrent les plus prégnants[140].

[140] Ce dispositif a été négocié en 2013 par l'Union sociale pour l'habitat dans le « Pacte d'objectifs et de moyens » signé avec l'Etat. Il se substitue au « Prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logement social »

« On peut, par petites étapes, avec attention, faire évoluer, être encore plus efficace et recycler tout l'argent des organismes Hlm par une meilleure mutualisation » (Politique E16). Une telle insistance sur les précautions à prendre pour accompagner l'intensification de la circulation du capital entre les organismes fait passer au second plan l'aspect proprement financier, et montre combien son acceptation dépend d'équilibres surplombants et délicats à manier. L'autre enquêté témoigne cependant de son ambition pour le secteur, sous la forme d'une exhortation engagée. Pour lui, les Hlm doivent avancer « En portant en nous-mêmes l'évolution, qui tout en préservant le sens du modèle, soit basée sur la mise en circulation et en partage, à terme beaucoup plus forte, de la richesse ». Les conditions du succès de cette stratégie sont ici énoncées. D'abord, l'évolution devrait être endogène et donc ne pas attendre que l'État en prenne l'initiative, c'est au secteur qu'il reviendrait de s'organiser par lui-même. Elle devrait également veiller au « sens du modèle », c'est-à-dire pour cet enquêté, à sa finalité sociale et à sa modalité de bien public. Cette stratégie de la « mutualisation » vise en définitive à « en faire une force collective » (Praticien E36), qui conforterait dès lors le poids institutionnel d'ensemble du logement social et de surcroît sa liberté d'action. Une autre force du secteur, cette fois externe, est son impact économique.

Soutien à l'économie

Dans le discours de cinq enquêtés, le rôle indirect du logement social comme soutien à l'économie est signalé. Une double approche le caractérise le plus souvent, parce que le poids du secteur lui permet d'influencer au niveau macro, mais en organisant au niveau local son activité au quotidien. Un sixième enquêté développe quant à lui une conception différente, fondée sur l'innovation. Mais celle-ci rejoint la même idée derrière son cheminement original, qu'il décrit à travers l'exemple de la construction d'un nouveau quartier de logement social. « Quand la première chose que l'on implante à Claveau c'est une fabrique, une usine pour qu'ils [les habitants] apprennent, avec nous, à réhabiliter leur maison » (Praticien E05), l'objectif des Hlm ne se limite plus à la question de l'habitat. Le projet vise à générer une forme alternative au développement économique, sous l'angle de l'économie sociale et solidaire[141], ou du moins d'une activité économique parallèle aux objectifs de production usuels du logement social.

décidé par le gouvernement en 2011 et voté dans la loi de finances. Françoise Zitouni en relevait à l'époque l'équivoque, entre « sanction des « dodus dormants » ou instrument de péréquation » (Zitouni, 2011, p552).»,

[141] L'activité des salariés des organismes Hlm ne relevant que très partiellement de la fonction publique, encore moins de la sphère associative (plus présente dans le logement spécifique), et très indirectement de l'activité marchande (il n'y a pas d'objectifs de profits, lesquels sont statutairement réinvestis, et les prix sont réglementés), ce type d'initiative est complexe à positionner, d'autant plus qu'il confère un rôle hybride à l'habitant, à la fois

Figure 43 : Tableau des occurrences des items sur le soutien à l'économie dans le discours des enquêtés

Rapport à l'institution	*Fréquence*
Acteur économique de poids	3
Amortisseur de crise économique	2
Innovation économique	1

Deux enquêtés signalent le recours aux Hlm en cas de crise économique, l'un en prenant l'exemple de l'impact de la crise des *subprimes* en France, l'autre à travers une analyse globale voulant qualifier, en quelque sorte, la marche du monde. « Toute l'année 2008 et 2009, surtout en 2009, les bailleurs sociaux n'ont cessé de racheter des programmes immobiliers qui n'avaient pas réussi à être vendus. Il faut quand même le rappeler. On n'est pas dans la même configuration [aujourd'hui], mais il faut aussi dire que voilà, ça a aussi été un amortisseur de la crise » (Politique E11). Cette analyse renvoie au rôle contracyclique des Hlm dans le secteur de l'immobilier et de la construction. Un soutien ponctuel à la production de logement social par l'Etat peut atténuer les effets passagers d'une déprise. Lors du plan de relance de 2008, les organismes Hlm avaient été soutenus par les préfets pour procéder à une importante vague de rachat en faveur de promoteurs, sur leurs programmes ne trouvant pas preneur, grâce au mécanisme de la Vefa[142]. Cependant, comme le montre Anne-Laure Jourdheuil, la montée progressive de l'usage de la Vefa depuis le début des années 2000, comme modalité de plus en plus courante de la production de logement social, peut conduire à un amoindrissement de son effet contracyclique, sachant que la maîtrise d'ouvrage directe constitue une compétence spécifique qui ne peut donc pas être reconstituée aisément. Car « les logiques d'hybridation et d'apprentissage réciproque invoquées par certains acteurs masquent une domination des promoteurs immobiliers dans les négociations à l'œuvre dans le cadre de production de logements sociaux par le privé » (Jourdheuil, 2017, en ligne).

Le second enquêté considère dans le même mouvement ce qu'il qualifie d'« aléas économiques et sociaux des 20 dernières années au sein du monde occidental », dont fait partie la crise des *subprimes*. Leurs effets pourraient être relativisés en France, et le logement social en serait un facteur explicatif. « On se dit qu'on a pu quand même passer au travers d'un certain

producteur et bénéficiaire. Pour introduire le questionnement de fond sous-jacent, touchant à la structuration du travail et ses enjeux, voir Matthieu Hély : (Hély, 2008)

[142] Vente en état futur d'achèvement, historiquement, les organismes Hlm disposaient de leur propre maitrise d'ouvrage et se développaient principalement de façon autonome. La crise immobilière a augmenté fortement le volume des achats de logements produits par des promoteurs immobiliers, pour sauver les opérations qui ne trouvaient pas d'acquéreur sur le marché.

nombre d'errements et probablement, — mais ce n'est pas la seule raison — le fait que les Hlm soient là, ça a forcément contribué » (Praticien E33). L'idée d'amortisseur de crise est ici de nouveau présente, mais cette fois le logement social n'y joue plus un rôle interventionniste, mais se présente comme une force d'inertie valorisée. Les trois autres discours ne pointant que le rôle économique ne proposent pas de telles interprétations et se limitent à des constats descriptifs, qualifiant par exemple les Hlm d'un adverbe « beaucoup », pour le décliner comme « un gros acteur économique » (Praticien E43). Il est aussi vu comme « un soutien économique », qui tient « accessoirement » un rôle de « développement […] pour les entreprises du BTP » (Praticien E46). Enfin, un dernier enquêté conclut son propos par un plan économique, qui se justifie au regard des « milliards d'euros qu'on injecte », illustratifs d'un secteur « important, dynamique » (Praticien E37). Ce poids économique s'explique par une double capacité de développement et de gestion, qui implique la coordination de nombreuses compétences.

Professionnalisme, de la stratégie au terrain

Si le point de vue sur la population des Hlm reste abstrait, le regard porté sur les professionnels de terrain bénéficie d'une expression plus attentive, mais de seulement quatre enquêtés qui tiennent à en relever les mérites. L'un d'eux adresse mêmes des félicitations à certains : « J'ai eu des collaborateurs en la matière… Je leur rends hommage. Magnifiques ! » (Praticien E17), mais le discours s'arrête à cette emphase et ne les cite pas nommément, ni leurs fonctions. S'il salue l'engagement sur le principe et son bénéficie au plan humain, les valeurs qui se rattachent le plus directement à la mission du logement social ne sont pas développées. Un deuxième enquêté s'exprime de façon similaire mais se montre plus précis : « Il y a des acteurs du logement social — que ce soient des dirigeants ou des salariés, — qui s'investissent des fois des années, des dizaines d'années durant, […] il y a des gens absolument formidables qui arrivent à conjuguer un peu ce qui nous anime » (Praticien E45). L'enquêté rapporte alors ces qualités à celles qu'il revendique pour son activité, comme l'attention portée à la fois à la « performance économique » et à la recherche d'une « capacité d'autofinancement positive ». Il met ainsi l'accent sur les capacités d'élaboration d'une stratégie d'ensemble, la recherche d'une constance sur le long terme. La distinction spécifique au secteur entre les métiers de la maitrise d'ouvrage et ceux de la gestion n'apparaît donc pas dans les discours, bien que leur coordination ne va pas de soi (Mille, 2020).

Figure 44 : Tableau des occurrencse de l'item sur les professionnels dans le discours des enquêtés

Les professionnels des Hlm	*Fréquence*
Des personnalités engagées	2
L'atout du terrain	2

Les deux autres enquêtés se placent à une toute autre échelle et font abstraction de leurs relations personnelles, pour mettre en valeur des professionnels de terrain, très éloignés de leur propre position. Les métiers du contact quotidien avec les habitants sont présentés comme un atout. L'un considère par exemple « assez extraordinaire d'avoir ce réseau d'acteurs de terrain qui peuvent faire remonter des choses ». La caractéristique principale porte sur la capacité à enrichir l'appréhension des enjeux d'information issues de l'observation directe, mais qui se feraient le reflet de phénomènes plus globaux. L'enquêté précise ainsi qu'il s'agit de « gens qui sont en première ligne, par rapport aux problèmes de société » (Administrateur E04). Grâce à ses agents de proximité, dont la figure emblématique est certainement celle du gardien d'immeuble, le secteur Hlm qui assume une mission d'intérêt général aurait cette particularité de pouvoir relier, dans une même organisation aux vertus de synthèse, l'attention aux plus petits faits et l'élaboration d'une stratégie d'ensemble, dont l'échelon de référence serait l'organisme. « Il y a des bailleurs avec des gens sur le terrain qui sont remarquables » (Praticien E27). Or, le discours ne précise pas en quoi. Le sociologue Pascal Ughetto en donne un exemple, au sujet de la qualité de service face au problème récurrent des dépôts d'ordure sauvages, qu'il a étudié. « Les organismes Hlm de notre étude s'efforcent d'instituer cette qualité par une instrumentation, mais celle-ci ne garantit pas tout à elle seule. Il y a aussi, en complément, un travail, auquel se livrent souvent, de façon plutôt invisible, les personnels de terrain » (Ughetto, 2011, p58). Ces derniers ont ainsi cette capacité d'apporter l'ajustement nécessaire à l'instrumentation élaborée par l'organisme.

En outre, le point de vue des enquêtés n'est pas territorialisé. Il ne fait pas référence à des régions ou des formes urbaines, mais opère un changement d'échelle, du national au terrain, en suivant l'imbrication des organisations propres au secteur. Cette continuité de la stratégie du secteur à l'exercice normé d'une profession, comme le gardien, qui laisse sa part d'initiative à chaque agent, dépend de la capacité des directions à mettre en stratégie l'ensemble des métiers, au niveau de l'organisme. C'est ce que précise là aussi Pascal Ughetto, à partir de cet exemple du gardien : son travail « ne consiste certes pas à ''stratégiser'', mais il est une composante d'une chaîne de stratégisation qui intègre des chargés de proximité, des responsables d'agence, des directeurs du siège, etc. » (Ughetto, 2014, p95). Les quatre enquêtés qui évoquent les professionnels du secteur ne font pas état de ce type de difficultés qui peuvent se présenter dans

l'élaboration et surtout la transmission du récit stratégique. Celui-ci dépend de la mission dévolue au logement social, qui évolue entre aménagement et service.

Entre aménagement et service

Les trois dernières idées complémentaires restant à présenter se retrouvent à des occurrences relativement faibles de 4, 3 et 2. Elles portent toujours sur des objets bien identifiés, mais qui peuvent dans les discours renvoyer les uns aux autres, de façon plus intriquée que dans le maniement des autres items précédemment analysés. Par exemple, le rôle d'aménagement et d'urbanisme du logement social, entendu dans sa traduction locale, retrouve la notion de service. Un enquêté opère clairement cette articulation dans son discours, où se mêlent des considérations théoriques sur le logement et une illustration de stratégie en faveur d'un plus grand lien entre les habitants. Ainsi, la dualité entre matérialité et immatérialité du logement est énoncée, pour insister sur l'aménagement et l'urbanisme qui doit la combiner. Puis, la conception de programmes innovants fondés sur la coprésence de populations différenciées est illustrée d'un exemple, permettant d'introduire la notion de service rendu à l'habitant, mais dans l'optique d'un bénéfice collectif.

> Je pense que dans une société qui évolue, le service que rend le logement social n'est pas seulement un service contenu dans la pierre. Il est aussi ce qui est amené aux gens qui l'habitent. Je pense par exemple qu'un gardien n'est pas seulement celui qui remplit les tâches matérielles.
>
> Il y a, certes, le logement au sens de produit matériel, mais il y a aussi la place de ce logement dans un urbanisme. Le lien entre les deux est vraiment fondamental. C'est pourquoi que je pense que la capacité de nos organismes Hlm à être généraliste, à avoir une vision d'aménagement, une vision d'urbanisme, est quelque chose de très important.
>
> Deuxième point, le fait de donner un toit, c'est une chose, mais c'est ce qui va aussi contribuer à la manière dont la famille va pouvoir vivre. Par exemple, je suis très attentif, en tant que maire, à développer les relations intergénérationnelles. […] Lorsque l'on fait une résidence pour des seniors […] et que l'on fait à côté, en verticale, une résidence de jeunes actifs, d'étudiants, avec une seule entrée et pas seulement un local à boîte aux lettres, cela crée des rencontres. […]
>
> Le fait de les avoir mis ensemble, avec un type de financement, de montage qui le permet, alors il se passe des choses qui font que la vie des uns et des autres est plus riche. L'organisme Hlm, avec un cahier des charges donné par la ville, par l'élu, a permis, non pas de faire des murs pour les seniors et pour les jeunes, mais de faire des murs qui permettent qu'il y ait une vie entre eux (Politique E38).

En revanche, la question locale n'est ici qu'une toile de fond, inexprimée en tant qu'item, telle qu'il se définit dans l'enquête. Deux autres discours l'évoquent aussi mais sans la développer cependant. L'un précise de façon synthétique que les Hlm représentent un « gros acteur des territoires » (Praticien E43), tandis que l'autre insiste sur le fait que la conscience de l'action du logement social et de ses modalités serait « plus présente au niveau local » (Praticien E23). Ainsi, l'architecture des politiques locales de l'habitat qui font pourtant une large place au logement social n'est pas abordée, que ce soit dans ses principes généraux issus de la décentralisation et formalisés sous l'effet de l'intercommunalité dès le début des années 2000[143], ou à travers les évolutions progressives de la période récente que résume Jean-Claude Driant en trois points : « le mûrissement progressif des capacités d'analyse des mécanismes locaux, une prise en charge renforcée des moyens d'action et de négociation avec les acteurs du marché, et la diversification des contextes et des enjeux » (Driant, 2020, §36) . Le discours des enquêtés sur la représentation globale du logement social est donc imperméable à sa traduction locale.

En effet, le seul enquêté qui entre un peu dans le détail ne s'intéresse nullement au Programme local de l'habitat. Il développe une approche technique en termes de services : « Les collectivités territoriales sont celles qui vont vous mettre des services, là où vous construisez : des bus, des écoles, des crèches… » (Administrateur E14). Ce discours ne s'attarde pas sur les raisons de cette programmation, en réponse par exemple à la dynamique démographique ou au projet de territoire défini en concertation par les acteurs de terrain. Ici, il est seulement fait références aux collectivités comme opérateurs génériques de la production urbaine. Mais cette absence de distinction au niveau local dans le discours peut s'expliquer par « les frontières [qui] s'estompent dans les stratégies menées par les différentes catégories d'acteurs. Les acteurs publics empruntent certains répertoires d'action des acteurs de marché » (Bonneval et Pollard, 2017, §33), comme le notent Loïc Bonneval et Julie Pollard.

En revanche, un autre enquêté développe la notion de service en fonction de la mission qu'il assigne au logement social. Dans son discours, la dimension locale disparaît. Pour lui, le logement social « a été construit, c'est fini. Il attend le client ». Les Hlm sont devenus « des organismes de gestion sociale », ils ne sont plus « des organismes de construction ou des foncières », mais « avant tout des spécialistes de la question sociale, des spécialistes du traitement des cas difficiles » (Praticien E17). Dans la représentation de cet enquêté, l'effort de construction impulsé par l'État renverrait à une période révolue, la maitrise d'ouvrage Hlm ne

[143] Pour une analyse de l'architecture d'ensemble au début des années 2000, voir par exemple : Jean-Philippe Brouant (Brouant, 2002).

serait plus la priorité du secteur qui devrait au contraire se concentrer sur sa mission d'accompagnement social, et donc de développement d'un service spécifique de gestion sociale au détriment de la gestion patrimoniale. Il s'agit-là d'une vision prospective radicale qui n'est pas partagée par les autres acteurs.

Enfin, la référence au local s'exprime par la question de l'aménagement, qui apparaît dans trois discours mais de façon elliptique. Une occurrence apparaît dans la formulation traditionnelle « aménagement du territoire » (Praticien E44) dont le logement social ferait partie. Elle rappelle les grandes politiques de rééquilibrage du pays initiées dans les années 1950 et accélérées avec la création de la DATAR au milieu de la décennie suivante (Merlin, 2007), dans une vision stratégique globale, la formule étant tombée depuis en désuétude dans les discours professionnels, dont le retour est parfois souhaité dans les débats sans pouvoir en définir un contenu actualisé[144]. Un autre enquêté va dans ce sens, mais en employant seul le terme « aménagement » : Les Hlm seraient un outil qui va « au-delà de la question même du logement social », parce qu'ils permettent « d'avoir une vision publique des enjeux de logement et d'aménagement » (Politique E11). Une jonction est ici opérée entre la mission spécifique du logement social et ses effets au plan urbain sur l'ensemble du territoire. Or, l'articulation n'est pas opérée par l'enquêté entre d'une part la pratique locale de l'aménagement, variable selon les différents territoires ou les marchés locaux de l'habitat, et d'autre part la stratégie globale d'aménagement associée à la politique nationale du logement. Le processus d'élaboration de cet « au-delà » reste implicite. Le troisième enquêté en donne cependant une illustration, lorsqu'il évoque « la pratique des élus qui consiste à réserver 30 % des programmes pour faire du logement social » (Praticien E49). Dans son exemple, apparaît l'action locale à travers un acteur de terrain, un principe défini au plan national de réservation des logements, et fondé sur la segmentation du parc voulant être atténuée par l'objectif de mixité résidentielle à l'échelle du quartier. Néanmoins, cet exemple de la pratique de l'aménagement doit être nuancée, dans la mesure où les grands opérateurs privés ont tendance à intervenir dans les métropoles très en amont sur le foncier, influençant alors la programmation (Citron, 2017).

*

L'analyse des items complémentaires montre d'abord que les énoncés critiques versés à la description du logement social portent en fait sur des débats de nature forcément équivoque. Entre la nécessaire qualité de l'habitat et l'impératif de maîtriser les coûts du logement social,

[144] Ce point est mis en évidence dans le compte-rendu de terrain des entretiens d'Inxauseta 2018 (Rochon, 2018)

la recherche du meilleur équilibre est permanente, avec selon les situations, la tentation d'insister un peu plus fort dans un sens ou dans l'autre. De même, l'impossibilité structurelle des ménages les plus pauvres à assurer un certain niveau de loyer, mais la nécessité structurelle, elle aussi, d'assurer une gestion saine du logement social, produisent une friction sur le maintien ou l'entrée de la fraction la plus précaire des habitants et des demandeurs. Enfin, la fonction en secteur hors marché et de ce fait relativement autonome, mais dans un cadre réglementaire très contraint, pose une interrogation sur le mode d'organisation le plus efficient. Tous ces éléments renseignent les contraintes inhérentes au logement social.

En revanche, le débat souvent présent dans l'actualité sur le système des attributions reste faible dans la représentation. Il en est de même pour le sujet de la politique de la ville et des quartiers qui reste en retrait. Plusieurs éléments techniques moins connus sont à l'inverse soulignés, comme le rôle institutionnel du logement social face à l'État, qui découle de l'item dominant sur l'action publique. Le rôle est également souligné de soutien à l'économie par les prestations commandées par les organismes et surtout leur investissement d'environ 13 milliards d'euros annuels dans les territoires, autour d'activités qui couvrent l'aménagement et l'urbanisme, mais aussi les services. Cela conduit à relever le professionnalisme des personnels, représentant environ 80 000 salariés, ainsi que 12 000 administrateurs bénévoles (Union sociale pour l'habitat, 2017). Par conséquent, les récits satellitaires qui complètent le noyau de la représentation sont finalement eux aussi convergents. Ils confirment la mise à l'écart de l'actualité pour penser le logement social, en l'inscrivant plus encore dans un rôle structurel, en relation avec l'État, la dynamique économique et l'expertise professionnelle du secteur.

L'intérêt de décrire les composantes de la représentation du logement social est d'apporter des éléments formalisés importants qui composent la « vision d'ensemble » que Jean-Claude Driant (Driant, 2009 ; Driant, 2015) place au centre de la problématique de la politique du logement contemporaine en France. La limite de cette investigation est que la correspondance entre positions des acteurs du champ et prises de position n'est pas du tout apparente. Autour des énoncés sur un même item se mêlent des propos d'enquêtés aux positions diverses. De plus, l'ensemble des items formés par la collation des énoncés comporte une cohérence nette, comme si le modèle Hlm apparaissait non pas au travers de lignes de forces opposées, mais de contributions concentriques. Il faut d'abord y voir un effet de choix problématique et méthodologique. Rosine Christin et Pierre Bourdieu avaient réduit le champ du logement aux seuls acteurs de la haute administration, à un moment où ils avaient une grande influence pour orienter la décision dans le champ politique national. Puis, une autre étude s'intéressait à la transmission *via* l'administration toujours, des décisions jusqu'au niveau local.

Ici, le point de vue est volontairement plus large, avec l'exigence de balayer l'ensemble du champ propre au logement, suivant la thèse récente de Yankel Fijalkow et Bruno Maresca (Fijalkow et Marseca, 2022). La préparation d'une réforme systémique d'ampleur comme celle de 1977 structurait des prises de positions par la nature de l'événement historique lui-même. Pour la période contemporaine, il s'agit au contraire d'une phase politique de changement lent qui conditionne de fait une autre structuration, non plus basée sur la fragmentation, mais sur la stabilisation d'une représentation partagée, dont les paradoxes internes n'apparaissent qu'en second plan. C'est pourquoi, avant de rechercher de façon frontale la correspondance entre positions et prises de position, il est nécessaire de comprendre d'abord pour elle-même la structuration interne de la représentation, c'est-à-dire la structure des items dominants et complémentaires qui décrivent les fonctions du logement social, selon les enquêtés de façon générale.

Chapitre 6
Formalisation des conceptions

L'analyse exhaustive des réponses des enquêtés sur ce que représentent, selon eux, les Hlm pour la France, permet de dégager un ensemble d'items qui justifient les fonctions du logement social. Par-delà les discours singuliers, des éléments largement partagés apparaissent, dont l'agencement reste à analyser. Pour ce faire, deux étapes sont mises en place dans ce chapitre. La première consiste à étudier la combinaison des items, du point de vue statistique. Cette méthode permet de positionner les items les uns par rapport aux autres, et ainsi de dégager des régularités qui définissent des types de conceptions du logement social. Après avoir décrit ces types, il est intéressant d'étudier comment ils s'agencent entre eux, pour dégager une cohérence d'ensemble qui s'approche d'un modèle, à qualifier. La correspondance entre prises de positions et positions des acteurs peut alors être examinée. Si elle n'est pas particulièrement nette, plusieurs éléments significatifs peuvent toutefois être relevés. Ces différentes étapes font l'objet d'une première section concentrée sur la combinaison des items.

La deuxième section de ce chapitre se consacre à leur diffusion, en revenant à la singularité sous-jacente de chaque conception, où joue l'influence non seulement d'une position mais aussi d'une trajectoire d'acteur. En effet, la conceptualisation d'ensemble que permet l'analyse géométrique des données ne doit pas faire perdre de vue l'origine des données, puisées dans un cycle d'entretiens longs, c'est-à-dire d'expressions chaque fois individuelles. À l'origine de cette enquête, des pensées singulières se révèlent. Elles résonnent et raisonnent avec les combinaisons et les conceptions qui traversent le champ. Revenir aux discours n'est donc en rien une simple illustration du matériau empirique initial, mais l'occasion de vérifier les résultats, de prendre toute la mesure de leur empreinte, à l'aune des positions, des items et des conceptions. C'est pourquoi, trois monographies tirées de positions et de conceptions distinctes seront présentées.

SECTION 1
COMBINAISON DES ITEMS

Plutôt qu'une fragmentation apparente sur des clivages de fond, qui opposent des notions, la représentation du logement social agence un complexe d'éléments, dont le tout traduit davantage une cohérence, mais dont les modalités de combinaison sont invisibles à l'examen seul des parties. Autrement dit, en résumant l'analyse de contenu effectuée sur les items de la représentation du logement social dans le chapitre précédent, l'indication qui avait été fournie entre parenthèses après chaque citation, montrant l'appartenance de l'enquêté à un type, par exemple « (Praticien E01) », ne suit pas un regroupement par item, comme si tous les types d'enquêtés développaient des réponses si variées, que leur position dans le champ en devenait illisible. C'est un effet peu surprenant que produit le choix dans la conduite de l'entretien, de remonter à une strate d'intellection élevée : « ce que les Hlm représentent pour la France ». Au fond, les acteurs s'accordent bien sur une définition commune du logement social, même si aucun d'eux, dans sa réponse personnelle en synthèse, n'en décrit précisément l'intégralité des éléments. Pour autant, le constat d'une absence de correspondance évidente entre position dans le champ et prise de position sur la représentation du logement social, ne doit pas arrêter ici l'effort d'explicitation de la structuration interne de cette représentation. Si elle ne suit pas directement celle des positions dans le champ, il est alors nécessaire d'étudier sans *a priori* sa structuration propre, pour regarder comment en son sein elle s'organise. Pour cela, il convient de mobiliser à nouveau l'analyse factorielle, comme dans le chapitre 4, avec pour même désignation de lignes la liste des 51 enquêtés, mais cette fois avec pour colonne leur réponses classées sous la forme des différents items, et tout spécialement d'une sélection des *items dominants* qui forment le noyau structural de leur représentation.

Un choix méthodologique doit ici être immédiatement précisé. L'objectif principal de l'analyse consiste à discerner comment les items sont ordonnées, puis dans un second temps d'expliquer comment les acteurs se regroupent plus ou moins autour de tels ou tels items, sous la forme de combinaisons complexes, puisque des regroupements simples ne sont pas spontanément apparus. C'est pourquoi, à la suite de multiples calculs exploratoires, suivant la volonté d'une lecture des données la plus claire, mais surtout de la prise en compte des occurrences des items et de leur place dans les discours, il a finalement été privilégié de résonner avec certains seulement des *items dominants*, renvoyant à une valeur illustrative les autres items

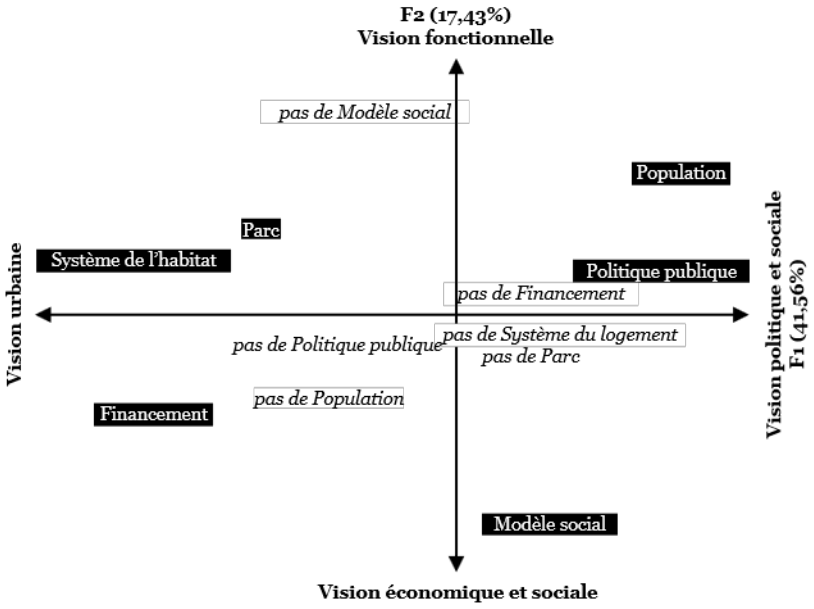
moins déterminants. Pour reprendre l'exemple de l'étude de Rosine Christin et Pierre Bourdieu, leur tableau biographique retient 47 colonnes, dont 2 illustratives. Le calcul des positions dans le plan dépend donc des 45 critères, dont 2 sont ajoutés à titre d'informations complémentaires, qui sont placées tout à la fin du processus, en plus, dans le nuage de point. Après avoir détaillé très finement les parcours universitaires et au sein de l'administration de leurs enquêtés, les auteurs indiquent les « modalités illustratives : directeur d'office ou de société Hlm 2, GRECOH 2. » (Bourdieu, 2001, p151)», le nombre « 2 » signifie deux modalités, « oui » ou « non », soit dans le tableau « 0 » ou « 1 ». Le choix de multiplier les colonnes dans le calcul vient de la posture théorique des auteurs qui pose que l'essentiel de l'information est disséminé dans les multiples titres d'appartenance à la classe dominante et leurs nuances. Pour la présente enquête, la perspective est inverse. L'hypothèse est que la représentation du logement social se concentre autour de quelques items clés seulement, qui font la force de sa cohérence.

Positions des items

Afin d'observer comment s'organisent les items les uns par rapport aux autres, une première opération consiste à en réviser la liste pour concentrer l'attention sur la structuration interne de la représentation. C'est pourquoi sont laissées de côté la « chance » qui a pour rôle d'accentuer la connotation positive des énoncés, et les « comparaisons internationales » qui introduisent un rapport avec d'autres systèmes de logement social, afin de se limiter au cas Français. Il en est de même pour les « critiques » qui visent à remettre en cause le bienfondé de certains éléments, mais en portant sur des aspects assez périphériques sur le fond. Du côté des items complémentaires, les occurrences restent faibles pour tenir un rôle véritablement structural, à l'exception peut-être d'« institution ». Néanmoins, celle-ci n'est pas analysée par les enquêtés comme un élément en soi, mais plutôt comme un dispositif relationnel entre l'État et le Mouvement Hlm. Du côté des items dominants, 7 d'entre eux comportent au moins 10 occurrences. Tous décrivent des composantes de premier plan, mais certains sont fondamentalement sujets à débat, « modèle social », « population », « politique publique », quand d'autres renvoient à des éléments plus objectivés par leur caractère fonctionnel, « parc », « financement », « système de l'habitat », où par l'effet du temps, avec « histoire ». Compte tenu que l'histoire ne fait pas l'objet d'un débat entre acteurs, qui leur permettrait de clarifier leur position, et du reste, comme elle s'avère connue de façon peu détaillée dans sa profondeur, il est proposé de mettre de côté cet item dans la suite de l'analyse. En effet, les 13 enquêtés qui prennent le soin de mentionner l'histoire dans leur réponse finale, la considèrent plus comme un argument appuyant leur propos, de la même manière que la chance n'est pas un élément en

soi, mais accentue la défense ou la promotion du logement social. Il s'agit de surcroît, à ce stade de l'analyse de l'enquête, de comprendre la trame structurale de la représentation dans la politique du logement contemporaine, et non d'opposer le passé au présent. Dans les tests statistiques opérés, la mise à l'écart de l'item « histoire » se confirme, car sa position est très centrale dans le plan factoriel, ce qui indique une faible contribution à la distinction entre les acteurs. Il ressort donc dans le plan factoriel les informations essentielles de la représentation, à partir de 6 items seulement, dont les deux premiers facteurs concentrent à eux seuls 59,99% de la variance.

Figure 45 : Graphique du plan factoriel des 6 items essentiels de la représentation des enquêtés



L'axe vertical est fortement déterminé par le « modèle social », placé tout en bas, et l'absence de cet item est également éloignée du centre, répartissant les enquêtés en deux effectifs quasi égaux. Cette dualité s'avère fortement structurante. Le financement se place quant à lui dans la partie basse du plan. Autrement dit, considérer que le logement social renvoie au modèle social du pays constitue un véritable choix interprétatif, faisant intervenir aussi le financement, renvoyant à une *vision économique et sociale*, de même que ne pas parler du modèle social implique une autre conception, associée à une *vision plus fonctionnelle*. Mais il est intéressant d'observer que la non prise en compte du modèle social n'implique pas de considérer automatiquement un ou plusieurs autres items en particulier. Il existe en effet plusieurs voies possibles, qui sont réparties sur l'axe horizontal. À gauche, se retrouvent le « système de l'habitat », c'est-à-dire la prise en compte des connaissances théoriques

disponibles sur la mobilité des ménages dans la ville. Proche de cet item, le « parc », lui aussi dans la moitié haute du graphique. Les deux penchent du côté de la vision fonctionnelle. Le « financement », positionné lui aussi bien à gauche, penche en revanche nettement du côté de la vision économique et sociale. À la gauche de l'axe horizontal se situent donc les éléments de gestion, de fonctionnement et de production de la ville. L'absence de ces trois items se situe proche du centre du graphique, du fait des nombres d'occurrences assez faibles, mais surtout du fait que les absences ne coïncident pas directement avec la mention d'autres items en particulier. À droite du graphique, se retrouvent deux items seulement dans la moitié haute. « Population » est situé le plus en haut, du côté de la vision fonctionnelle, quant « Politique publique » se retrouve plus proche de l'axe. Ces deux items sont en forte opposition avec le « financement ». C'est pourquoi globalement, l'axe horizontal départage à gauche plutôt une *vision urbaine*, tandis que la droite tend vers une *vision politique et sociale* de la question du logement. En revanche, le graphique ne permet pas de comprendre comment les enquêtés, individuellement, combinent les items. Pour avancer dans l'analyse, il est utile de construire des groupes d'enquêtés en fonction des combinaisons d'items, définissant des conceptions du logement social.

Conceptions du logement social

Chaque enquêté compose sa représentation avec des énoncés relatifs à deux, trois ou quatre items. Il s'agit maintenant de repérer les grands types de représentations qui recoupent ces visions personnelles. Par exemple, 8 enquêtés mobilisent à la fois le « modèle social » et la « population », quand 15 ne parlent ni de l'un, ni de l'autre. En regardant la répartition de l'item « parc », un seul enquêté le mobilise en même temps que les deux items précédemment cités, quand 7 n'évoquent toujours aucun de ces trois items. L'examen rapide du tableau de données montre que, globalement, les enquêtés qui centrent leur réponse sur la population sont assez significativement différents de ceux qui mettent en avant le modèle social, et encore de ceux qui s'intéressent au parc. Il s'agit donc de systématiser ces rapprochements et distanciations, afin de déterminer des groupes où certains items sont sous et sur-représentés. Le dendrogramme des enquêtés en fonction des items opère par construction une première répartition en deux branches.

Figure 46 : Dendrogramme des enquêtés en fonction des 6 items

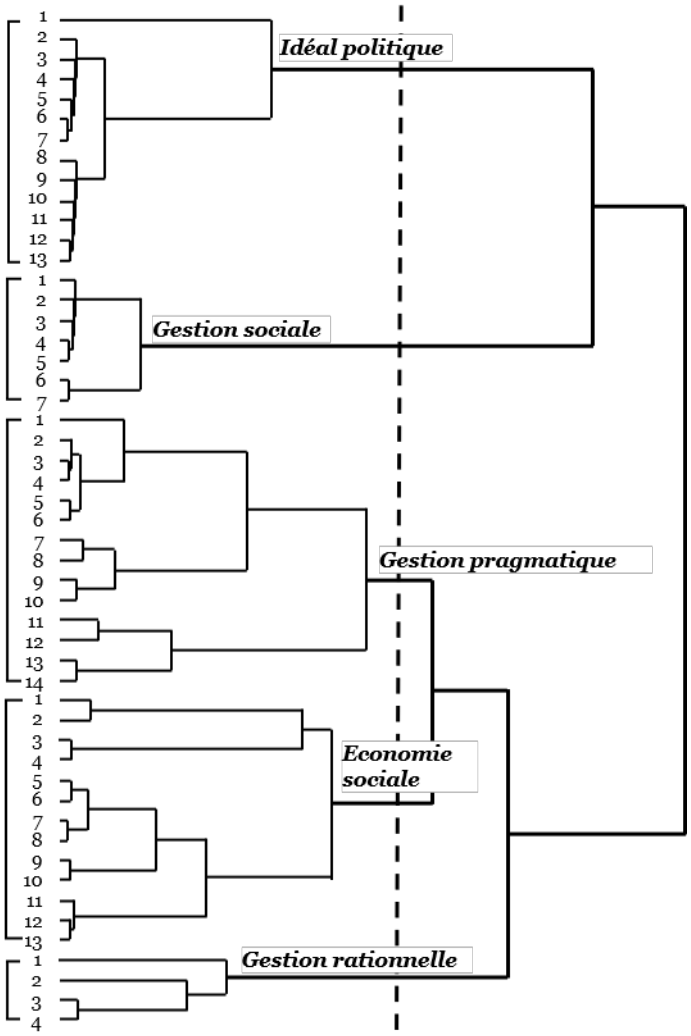


Figure 47 : Tableau à réponses multiples des occurrences des items dans chacun des types du dendrogramme

	Formes de représentations *(CAH : « Ce que les Hlm représentent pour la France »)*	Modèle social	Population	Politique publique	Parc	Financement	Système de l' habitat
Politique sociale	**Idéal politique**	13	7	7			
	Gestion sociale		7	5			
Type moyen	**Gestion pragmatique**	2	4	4	8	2	4
Gestion urbaine	**Économie sociale**	11			3	6	3
	Gestion rationnelle				3	3	3

La première branche située en haut dans le schéma retient les acteurs qui ne mobilisent jamais les trois items que sont le « parc », le « financement », et le système de l'habitat », tandis que la branche du bas concerne les enquêtés qui concentrent leurs réponses sur ces items, tout en mobilisant beaucoup moins les autres. La différenciation entre 2 sous-groupes de 3 items, déjà signalée plus haut sur le fond, se confirme statistiquement. Deux tendances semblent donc s'opposer entre un grand groupe d'acteurs qui mettent en avant la *politique sociale* du logement social (branche du haut), inscrite dans une vision davantage politique, en regard d'un autre grand groupe d'acteurs qui mettent en avant la *gestion urbaine* du logement social (branche du bas), inscrite dans une vision davantage opérationnelle. D'une certaine manière, ces deux triptyques d'items pourraient même se répondre terme à terme. Au « modèle social » comme conception politique de la société, avec une finalité morale sous-jacente, pourrait s'opposer le « système de l'habitat » comme conception scientifique de la société, avec une finalité rationnelle sous-jacente. De même, à la « population » visée par le logement social, et définie par distinction de l'ensemble de la population, comme sa destination politique, pourrait s'opposer le « parc » du logement social, défini par segmentation de l'ensemble des résidences principales, comme son instrument d'intervention urbaine. Enfin, à la « politique publique » comme principe cardinal de gestion politique, par opposition au marché, pourrait répondre le « financement », centré sur la Caisses des dépôts, comme opérateur bancaire public de référence par opposition aux fonds privés, qui participent à la production urbaine. Ainsi la complémentarité des items commence à s'agencer et s'approcher de ce qui pourrait s'apparenter à un modèle interprétatif du logement social. En effet, il est possible de déduire des couples d'items constituant un schéma global en triptyque, articulant alors un principe commun, à la fois moral et cognitif, une finalité commune, à la fois urbaine et sociale, et une modalité d'intervention, à la fois organisationnelle et technique. Ce schéma permet ainsi de condenser la fonction du logement social décrite par l'ensemble des enquêtés, mais aussi d'accéder à une schématisation d'ensemble explicative de la politique du logement. Dans le point central de ce schéma, pourrait ainsi se retrouver l'histoire du logement social.

Figure 48 : Schéma de l'articulation conceptuelle des 6 items dominants des enquêtés

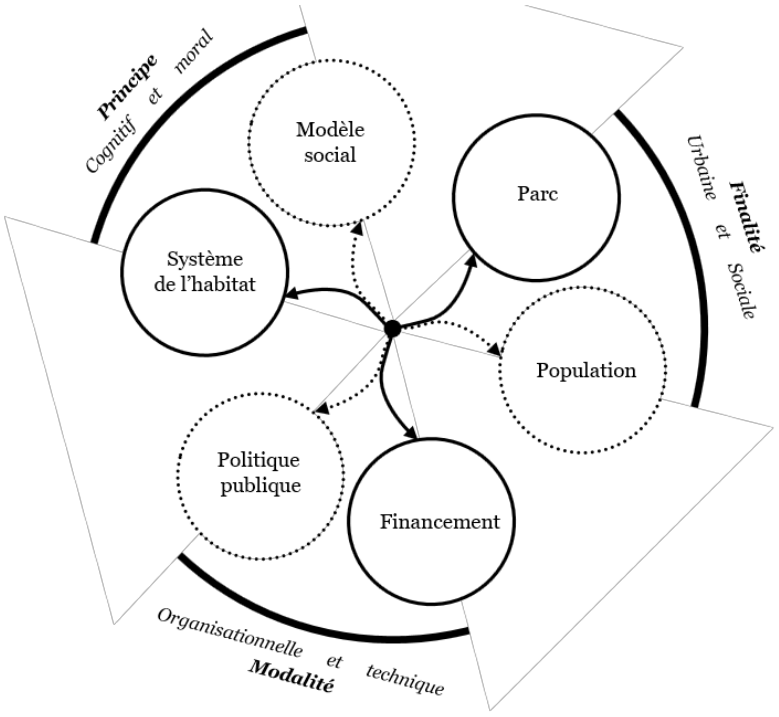


Figure 49 : Tableau des effectifs des types issus du dendrogramme

Formes de représentations *(CAH : « Ce que les Hlm représentent pour la France »)*	**Nombre d' enquêtés**
Idéal politique	13
Gestion sociale	7
Gestion pragmatique	14
Économie sociale	13
Gestion rationnelle	4

La suite de la décomposition des branches est elle aussi instructive, elle permet de définir clairement une typologie des conceptions. Compte tenu de la forme du dendrogramme, il apparaît pertinent de le couper à 5 branches. En effet, les deux premières branches sont très différenciées, l'une tenant compte du modèle social, tandis que l'autre le laisse de côté. La première branche compte un effectif de 13 enquêtés, qui se situent dans le cercle le plus à droite du plan (voir graphique ci-après). La deuxième branche, de 7 enquêtés, renvoie au cercle positionné en haut à droite. Les quatrième et cinquième branches du dendrogramme se départagent aussi par rapport à l'item modèle social. Avec un effectif de 13 enquêtés, la quatrième branche est identifiée par le losange situé dans le bas dans le plan, tandis que la cinquième avec 4 enquêtés seulement, se repère par le cercle en haut à gauche. Pour ce qui est de la troisième branche au milieu du dendrogramme, l'agrégation est moins nette, même si elle

mobilise fortement l'item du parc. Avec un effectif de 14 enquêtés, elle se situe dans le polygone en haut du plan. Aller plus loin de dendrogramme impliquerait de subdiviser cette branche en deux effectifs de 10+4, et alors considérer une classe de petit effectif à 4, avec une forte proximité avec celle de 10, quand une classe de seulement 4 est déjà sortie tout au début du processus, représentée par la cinquième branche. Il n'apparaît donc pas pertinent de prendre en compte cette décomposition, qui brouillerait plus la lecture qu'elle ne l'éclairerait. Il s'agit maintenant d'étudier la composition des branches les unes après les autres, pour les définir. À cette fin, il est utile de regarder le tableau de sous et sur-représentations des items par groupe, permettant d'avancer dans la description de la typologie des conceptions.

Figure 50 : Graphique du plan factoriel des enquêtés en fonction des items

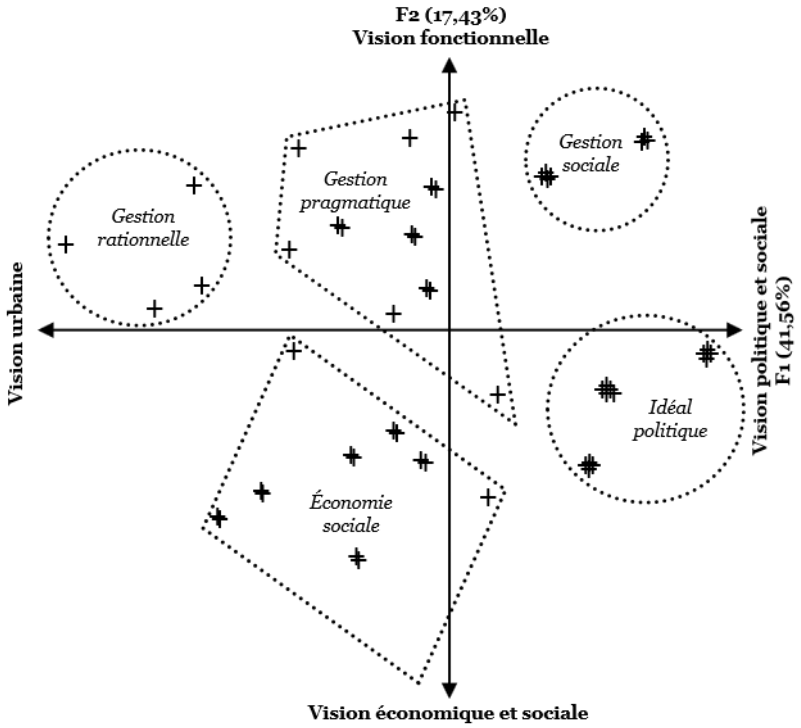


Figure 51 : Tableau des sur et sous-représentations des items dans les groupes des enquêtés

Formes de représentations *(CAH : « Ce que les Hlm représentent pour la France »)*	**Modèle social**	**Population**	**Politique publique**	**Parc**	**Financement**	**Système de l' habitat**
Idéal politique	2,0	1,5	1,7	0	0	0
Gestion sociale	0	2,8	2,3	0	0	0
Gestion pragmatique	0,3	0,8	0,9	2,0	0,7	1,5
Économie sociale	1,7	0	0	0,8	2,1	1,2
Gestion rationnelle	0	0	0	2,7	3,5	3,8

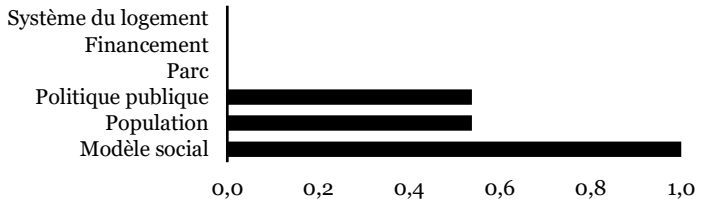
Typologie des conceptions

Dans ce paragraphe, chaque type de conception est décrit à partir des 6 items essentiels, pour vérifier si des informations complémentaires y apparaissent. Pour chaque type, un graphique présente le taux de réponse d'items des enquêtés.

Idéal politique

Ce premier type de conception se caractérise d'abord par la forte sur-représentation de l'item « modèle social », puisqu'elle concerne tous les enquêtés, puis dans un second temps par la forte sur-représentation de « population » et de « politiques publiques ». En effet, les treize enquêtés présents dans ce type mentionnent l'item « modèle social », 6 l'associent à « politique publique » et le même nombre à l'item « population ». Un seul d'entre eux combine les trois items. Par opposition, les trois items de la *gestion urbaine*, que sont le « parc », le « financement », et le « système de l'habitat » ne sont jamais cités par les 13 acteurs concernés. Cette conception concentre donc toute l'attention sur le logement social comme projet politique, en direction des habitants ou de l'action publique, qui agencent en quelques sortes la visée politique tant au sens philosophique qu'au sens instrumental. Il s'agit ici d'entendre le logement social comme le porteur incarné d'un projet clair et global, inclusif et à visée morale parce qu'associé à une réflexion sur la société toute entière, qui passe notamment par la maîtrise publique. C'est pourquoi cette conception est qualifiée d'« idéal politique ». En effet, elle est attachée d'abord à l'intention, plus qu'aux résultats, aux principes plus qu'au pragmatisme.

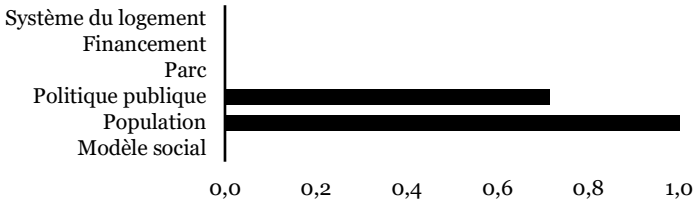
Figure 52 : Graphique du type « Idéal politique »



Gestion sociale

Le deuxième type de conception se caractérise par la plus forte sur-représentation de l'item « population », citée par tous les enquêtés au nombre de sept, soit seul (2), soit associé à l'item « politique publique » (5). La conception de ce type concentre donc l'attention sur les habitants et les demandeurs de logement social pour leur apporter une réponse qui passe par l'action publique. Plutôt que de défendre des valeurs ou une vision de la société, cette conception veut rendre compte davantage d'une activité spécifique, tournée vers la réponse à un public et apportée en dehors du marché. C'est pourquoi, ce type est qualifié de « gestion sociale ». Il s'agit bien de gérer le problème du logement, non pas sous l'angle de l'offre à laquelle renvoie le « parc », mais bien sous l'angle de la demande qu'incarne la « population », sous la coupe d'une solution apportée par l'action publique.

Figure 53 : Graphique du type « Gestion sociale »

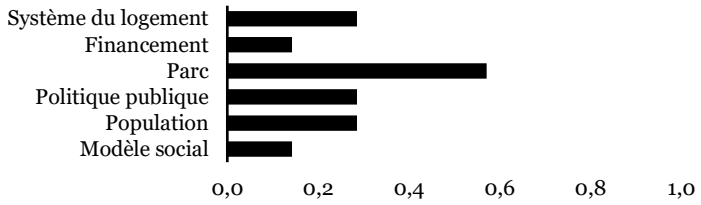


Gestion pragmatique

Le troisième type de conception est le seul qui comprend la citation des six items essentiels et peut apparaître comme celui ayant un « profil moyen ». Cependant, il se caractérise également par la mise en avant de l'item « parc », cité par 8 enquêtés sur 14. C'est aussi le type qui intègre l'unique enquêté n'ayant cité aucun des six items. En effet, cet enquêté choisit plutôt d'insister sur la « chance » que représentent les Hlm, puis sur son « histoire ». Sur le fond, cette conception considère d'abord le logement social comme le résultat d'un processus de long terme qui aboutit à la constitution d'un patrimoine immobilier de plusieurs millions de logements, et inscrit dans une trajectoire complexe dans laquelle interviennent l'ensemble des items. C'est pourquoi ce type de conception est appelé « gestion pragmatique », dans le sens où

elle est centrée sur une réalité tangible, le patrimoine, indissociable d'une mise en contexte plus générale, pour ne pas dire généraliste.

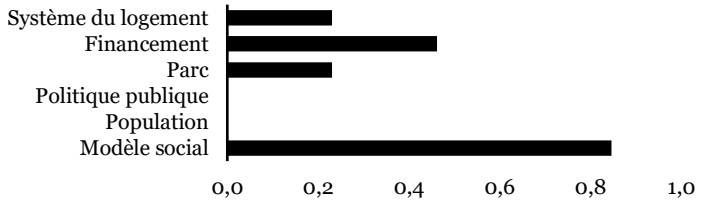
Figure 54 : Graphique du type « Gestion pragmatique »



Économie sociale

Le quatrième type de conception se caractérise à nouveau par une sur-représentation de l'item « modèle social », avec 11 mentions sur un effectif de 13, presque aussi unanime que pour le type « idéal politique », mais cette fois-ci sans référence aux items « population » et « politique publique ». Les items de la *gestion urbaine* sont tous cités, et notamment le « financement » mentionné deux fois plus dans ce groupe que dans les autres. Il s'agit donc d'une conception d'ensemble de la société, mais qui échappe aux débats sur la *politique sociale* quant à la population concernée et surtout à la place de l'action publique, pour se concentrer sur la mobilisation d'un système de financement spécifique, qui tient compte des aspects urbains auxquels renvoient le patrimoine et la mobilité des ménages. Autrement dit, cette conception s'inscrit pleinement dans l'économie sociale, attachée à des valeurs mais dans le même temps à distance des questions proprement politiques.

Figure 55 : Graphique du type « Priorité sociale »

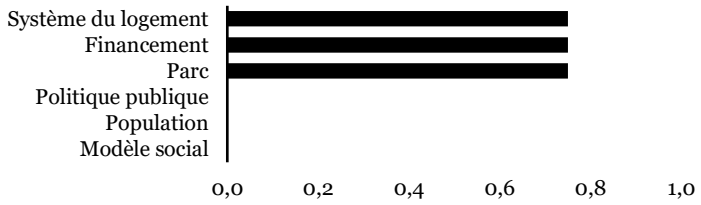


Gestion rationnelle

Enfin, le cinquième type de conception se caractérise par les sur-représentations les plus fortes pour les items de la *gestion urbaine*, dans lequel le « système du logement » et le « financement » sont quatre fois plus mentionnés par les enquêtés que dans les autres types ; et le « parc » trois fois plus. Ces chiffres pourraient être nuancés par le faible effectif de ce type, rassemblant seulement quatre enquêtés, mais ce serait oublier sa position bien démarquée dans le dendrogramme, qui souligne l'originalité des configurations d'items. En effet, ce type se

caractérise aussi par l'absence de toute mention des trois items de la *politique sociale*. Il s'agit donc pour les enquêtés d'insister sur les processus spécifiques au fonctionnement de la mobilité des ménages dans la diversité du parc. Cette logique de circulation s'accorde avec la mention du système de financement, dans un contexte contemporain où les loyers des logements remboursés contribuent à financer la construction des nouveaux logements. C'est pourquoi cette conception est appelée « gestion rationnelle ». Elle vise à s'appuyer sur la connaissance des mécanismes pour en tirer le meilleur parti.

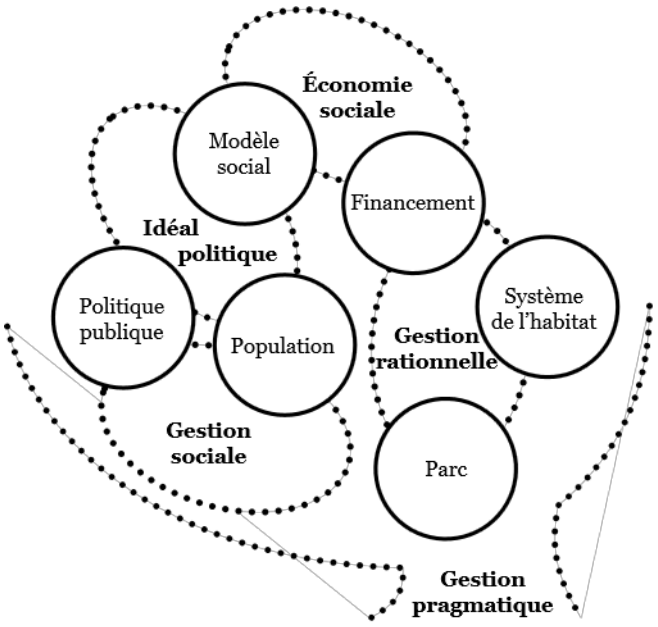
Figure 56 : Graphique du type « Gestion rationnelle »



Il ressort donc de l'analyse de la combinaison des items dans la représentation des enquêtés, cinq grandes conceptions aux profils nettement distincts. Comme le montre le tableau présenté plus haut, deux conceptions se définissent uniquement autour des items de la *politique sociale*, opposant d'un côté l'« idéal politique » attaché au modèle social, et la « gestion sociale » qui l'ignore. Inversement, un type concentre sa conception sur les items de la *gestion urbaine*, la « gestion rationnelle », quand un autre met plus l'accent sur le financement tout en gardant à l'esprit le modèle social, au service de l'« économie sociale ». Enfin, un type plus généraliste et attentif à l'avenir du patrimoine se prononce pour une « gestion pragmatique ».

Il est possible de résumer les logiques découlant de chaque conception en fonction des items dans un schéma d'ensemble. Compte tenu qu'elles ne recoupent pas globalement les positions des acteurs, la correspondance entre positions et prises de positions doit être maintenant interrogée de façon détaillée.

Figure 57 : Schéma des conceptions du logement social des enquêtés selon les 6 items



Limites de la correspondance

À mesure que l'analyse entre dans le détail des conceptions, reparaît donc la question de la correspondance entre positions et prises de positions des enquêtés. Dès lors que chaque conception se précise, en son sein et par rapport aux autres, la lecture des prises de positions dans l'espace social s'organise et semble s'approcher de positions possiblement identifiables. Or, il apparait, comme le laissait présager l'analyse des items, que les conceptions sont bien réparties entre les positions. Le tableau de croisement des effectifs entre positions et conceptions présenté ci-après le montre. Compte tenu de la taille modeste de l'échantillon, il serait hasardeux de s'appuyer sur l'analyse quantitative.

Figure 58 : Tableau des effectifs des conceptions en fonction des positions des enquêtés

	Idéal politique	Gestion sociale	Gestion pragmatique	Economie sociale	Gestion rationnelle
Praticiens	7	2	6	8	3
Administrateurs	4	4	4	2	1
Politiques	2	1	4	3	0

En premier lieu, si la « gestion rationnelle » (en colonne) ne concerne que quatre enquêtés, et les « Politiques » dix (en ligne), force est de constater qu'aucun Politique ne s'inscrit dans cette conception. Pour éclairer ce point, il est utile de regarder le tableau de croisement plus général entre items et qualités, présenté également ci-après. L'item « système de l'habitat » est juste dans la moyenne pour les élus nationaux, et cité 1,4 fois moins par les élus locaux (0,7). Le point le plus distinctif de ces deux qualités étant l'attention un peu plus marquée au « parc ». Cela se retrouve dans une assez bonne représentation de la conception « gestion pragmatique » parmi les Politiques. Cela s'accorde bien avec la position politique, la plus multi positionnée. Concernant les « Administrateurs », le point le plus significatif est la représentation assez forte de la conception « gestion sociale », qui centre l'attention sur l'action publique sans passer par le modèle social. Inversement, une représentation assez faible de la conception « économie sociale », qui laisse de côté l'action publique. Dans le détail des items et des qualités, les hauts fonctionnaires évoquent deux fois moins le financement (0,5) et le système de l'habitat (0,6) que l'ensemble des enquêtés. Cette différenciation s'accorde bien avec leur position professionnelle au sein de l'État central. Enfin, dans le type à l'effectif le plus important, les « Praticiens », les conceptions sont assez bien réparties, avec cependant une sur-représentation de la « gestion rationnelle », qui correspond à 3 enquêtés sur les 4 au total. Cela est le reflet direct de la faible représentation, au sein du « gouvernement » des items « financement » à 0,5 et « système de l'habitat » à 0,6, puisque cette position est quasi absente chez les praticiens. À l'inverse, les positions dans les « instances professionnelles ou militantes » méritent une attention particulière puisqu'elles sont toutes représentées chez les praticiens. S'y retrouve le taux le plus faible de tout le tableau, à 0,3 sur l'item « population ». Définir qui peut, doit être, ou est logé dans le logement social, sort assez largement du champ des réflexions de ces enquêtés, en particulier. Trier la population compte tenu d'une offre limitée n'est pas leur préoccupation, au contraire, il s'agit de rendre largement accessible le logement social par

principe. C'est pourquoi parmi les Praticiens, la conception « gestion sociale » du logement social est plutôt moins représentée, ce qui coïncide avec leur position globale dans le champ. En définitive, les correspondances entre position et prise de position sont assez ténues, dans le sens où il est impossible d'associer directement des conceptions à des positions. Mais les variations qui s'observent dans les distributions statistiques sont toujours concordantes sur le fond et ne soulèvent pas d'anomalie interprétative, ce qui souligne la cohérence de l'interprétation d'ensemble. L'examen attentif du tableau des sur et sous-représentations permet encore de pointer deux taux plus anecdotiques concernant les qualités honorifiques des enquêtés. D'une part, les auteurs concentrent plutôt leur point de vue sur le financement et le système de l'habitat, tout comme les enseignants du supérieur. Ceux-ci sont en effet mieux placés sur le plan des connaissances à mobiliser. D'autre part, les personnalités décorées d'un ordre national ont tendance à minorer dans leur conception la population, au profit du parc, de telle sorte que la situation des habitants et des demandeurs serait comme résumée par leur habitat.

Figure 59 : Tableau des sur ou sous-représentation des items en fonction des qualités

	Modèle social	Population	Politique publique	Parc	Financement	Système du logement
Gouvernement	0,8	1,2	0,9	**1,7**	*0,5*	*0,6*
Élu chambre	0,8	1,1	*0,6*	**1,5**	**1,4**	1
Élu local	*0,7*	1,2	0,9	**1,3**	1	*0,7*
Haute fonction pub.	0,9	1,1	1,2	**1,4**	*0,5*	*0,6*
Haut dirigeant Hlm	1,1	1,1	1	1,1	1,1	*0,4*
Instance prof. ou militante	1,2	*0,3*	**1,3**	*0,7*	0,9	1
Enseignant sup.	*0,6*	1,1	*0,5*	0,8	**1,4**	**1,6**
Commission nationale	1,1	0,8	*0,7*	1	1,1	*0,7*
Grande école ou doct.	0,9	1,1	1,2	1,1	0,8	1,1
Publications	1	0,9	0,8	1	**1,6**	**1,6**
Ordre national	0,8	*0,5*	1	**1,6**	**1,3**	0,8

Nota : En gras les sur-représentations supérieures à 1,2 fois la moyenne des effectifs. En italique souligné les sous-représentations inférieures à 1,2 fois la moyenne des effectifs

Lecture : un enquêté nommé au gouvernement, comme ministre ou conseiller, a deux fois moins de chances (0,5) de citer l'item financement que l'ensemble des enquêtés.

*

Cette première section sur la combinaison des items permet d'organiser la formalisation des conceptions des enquêtés. Cinq grands types ont été mis à jour. En conclusion de cette section, il est utile de s'interroger, de façon plus théorique, sur la complétude de ces conceptions, sur la vision d'ensemble qui en émane. Les orientations de chaque conception se présentent en effet comme les différentes facettes possibles d'un même objet, celui du champ du logement. Ces facettes peuvent être rapprochées des *cités* des *économies de la grandeur*. Pour établir ce parallèle, il est utile d'en résumer les caractéristiques. Avec l'« idéal politique », la conception de la société est inspirée de valeurs profondément ancrées, qui suscitent l'engagement voire une certaine solennité et la geste d'une société possiblement meilleure à laquelle le logement social contribuerait, faisant de celui-ci une contribution presque créative. Se retrouve ainsi la description d'une *cité inspirée*. Avec la « gestion pragmatique », c'est en quelques sortes le respect d'un héritage ancien qui est en question, la fidélité à une tradition devenue une charge mais surtout à un patrimoine, le poids d'un effort public ancien accumulé à entretenir. Se retrouve ainsi la description d'une *cité domestique*. Avec la « gestion sociale », c'est le gage d'une bonne image de la société qui entend entretenir la concorde, éviter les troubles en mettant en avant le logement social comme solution remarquable, qu'il faut valoriser et dont il faut prioritairement user, prouvant que les contestations éventuelles sont infondées. Se retrouve ainsi la description d'une *cité de l'opinion*. Avec l'« économie sociale », c'est l'exigence démocratique qui est cette fois mise en avant, l'inclusion de tous les citoyens par le logement, avec le concours par exemple du monde associatif. C'est la réponse à un impératif de solidarité contre l'abandon, à la recherche de solutions individuelles au sein du marché, qui exige de l'attention et de la concertation pour trouver, ensemble, des solutions. Se retrouve ainsi la description d'une *cité civique*. Enfin avec la « gestion rationnelle », c'est la recherche de l'efficacité en mettant en avant la connaissance du système, en s'appuyant principalement sur les apports de la science, les potentialités du parc et de son financement. Il s'agit de rechercher la meilleure performance dans un cadre de pensée et d'action maitrisé, mobilisant des expertises, des simulations voire des prospectives. Se retrouve ainsi la description d'une *cité industrielle*.

Ces cinq conceptions se distinguent donc de la voie du marché, mettent à distance les vertus de la concurrence et des rivalités, ne recherchent pas le profit ou le succès des ventes, rejettent l'esprit de compétition. En fin de comptes, les cinq conceptions du logement social et de la politique du logement dans laquelle elles s'inscrivent, et cette sixième vision marchande qu'elles excluent du fait de la nature même de leur objet, recoupent nettement les visions de la société, définies comme des *cités*, décrites au début des années 1990 par Luc Boltanski et Laurent Thévenot (Boltanski et Thevenot, 1991) dans leur célèbre ouvrage *De la justification*. Les auteurs notent en prolégomènes à leur recherche : « la tension entre le recours à des formes générales et la référence à des personnes particulières n'est donc pas le résultat de la confrontation entre deux systèmes d'explication, elle est au cœur de chacun d'eux » (p43). Autrement dit pour ces auteurs, l'objectif est de montrer que les logiques individuelles et collectives ne sont pas dissociées, mais trouvent leurs sources dans des visions largement partagées qui contribuent à organiser la vie sociale. Ils précisent ainsi : « la construction à deux niveaux, celui des personnes particulières et le niveau de généralité supérieure, forme une armature théorique commune à ces systèmes qui les constitue en métaphysiques politiques » (p43). C'est précisément ces métaphysiques politiques que décrivent, avec les différentes visions de la cité, les *cités* des *économies de la grandeur*.

Figure 60 : Tableau de correspondance entre types de conceptions et cités

Les cités des économies de la grandeur	***Les conceptions du logement social des enquêtés***
Cité inspirée	Conception idéal politique
Cité domestique	Conception gestion pragmatique
Cité de l'opinion	Conception gestion sociale
Cité civique	Conception économie sociale
Cité industrielle	Conception gestion rationnelle
Cité marchande	Sans objet
Cité par projet	*Conception « Social de projet »*

Dans un ouvrage ultérieur, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Luc Boltanski et Eve Chiapello (Boltanski et Chiapello, 1999) ajoutent une septième cité, la « cité par projet », liée à l'affirmation du capitalisme contemporain. Elle se caractérise par la mise en avant de l'activité avant les finalités, le développement des liens dans une logique de réseau, elle valorise la flexibilité et l'horizontalité, à l'opposé des organisations bien établies et des hiérarchies antérieures, elle mise sur la multiplication des tentatives plutôt que sur des constructions

progressives. Pour le logement social et la politique du logement, elle n'apparaît pas dans les discours des enquêtés, mais se retrouve ailleurs, dans la conclusion des analyses de Matthieu Gimat sur la production récente de logement social. Cherchant à qualifier la « nature de la néolibéralisation dans le secteur du logement social » (Gimat, 2017, p639) qu'il a démontrée, il choisit d'appeler son modèle interprétatif « social de projet » dans la mesure où il ne vise plus à aider l'ensemble de la population (comme le Keynésianisme) ou à fournir un « fil de sécurité » aux plus démunis (comme le « social de compétition ») mais à faciliter la mise en œuvre des projets professionnels et résidentiels des ménages qui ont les moyens d'en formuler un. » (Gimat, 2017, p642). Mais puisque ce phénomène caractérise la remontée de production à partir des années 2000, il se trouve récent par rapport à la profondeur historique du logement social et la structuration des représentations dans le champ du logement, ce qui explique qu'il n'apparaît pas encore en dehors de ce travail académique. Cette explication s'accorde avec la thèse de Luc Boltanski et Eve Chiapello qui constatent un effet de retard entre la structuration des représentations et les dernières manifestations du capitalisme, à l'origine d'un désajustement de sa critique. Au terme de cette analyse théorique, comme le rappellent les auteurs des *économies de la grandeur*, il est utile de revenir à la singularité des discours. Dans le chapitre précédent, l'ensemble des items a été décrit en montrant que ceux-ci traversaient les discours. Ce chapitre montre toutefois une structuration sous-jacente concentrée sur quelques items, qui organisent des conceptions. C'est pourquoi, il est utile de revenir maintenant aux discours, pour montrer comment se déploient dans des pensées et des trajectoires singulières, tous ces éléments qui traversent et organisent le champ.

SECTION 2
DIFFUSION DES ITEMS

Pour rendre compte de la teneur des discours et de leur variété durant le cycle d'entretiens auprès des acteurs nationaux du champ du logement et du logement social, trois monographies sont ici présentées. Chaque acteur retenu renvoie à un type de position et se voit rattaché à un type de conception différent. Si la partie empirique de la recherche privilégie l'analyse géométrique des données biographiques, et concentre l'attention sur les réponses à la question finale des entretiens pour opérer une mise en regard systématique des items de la représentation du logement social, cette section apporte un regard complémentaire, qui retrace avec trois exemples la construction des discours, et donc la complexion propre à l'expression d'une représentation singulière de la politique du logement et du logement social. L'appartenance au champ y apparaît à travers le récit entremêlé du parcours de l'enquêté et de l'histoire de la politique du logement qu'il retrace, l'évocation de certaines interactions avec d'autres acteurs ou de certaines actions entreprises et analyses critiques. Ces monographies permettent de vérifier *a posteriori* les résultats, dans la mesure où le déploiement du discours, à sa lecture, s'accorde avec la condensation du sens retenue dans la réponse à la dernière question et recoupe les critères biographiques ayant définis sa position.

La première monographie est celle d'Alain Cacheux, occupant une position de *politique* qui s'explique par ses mandats locaux et à l'Assemblée nationale. Son discours articule ces deux échelles d'observation et d'action, comme il l'a été montré plus haut dans l'analyse de l'entretien avec Jean-Marc Ayrault. La représentation du logement social d'Alain Cacheux s'inscrit dans le type *idéal politique*, parce que sa réponse à la question finale développe à la fois l'importance du *modèle social*, et la spécificité de la *population* concernée par le logement social. Ces deux items se retrouvent effectivement dans les développements de son discours. Il insiste par exemple sur le rôle des Aides personnelles au logement, les APL, dont l'attribution est ciblée sur les ménages aux faibles revenus et constituent un système différé d'aide à la production qui s'intègre dans le modèle social du pays, tout en passant donc dans le développement par une analyse sur le financement, qu'il ne retient pas en synthèse. De la même manière, il décrit aussi finement les processus sociaux et urbain de paupérisation des ménages du logement social, notamment avec l'exemple de son territoire. S'il fait donc référence implicitement au système du logement, celui-ci ne s'impose pourtant pas comme sa clé de

lecture dominante. De même, il montre comment s'opère la décentralisation et ses limites, en prenant plutôt le parti de l'acteur local contre celui de l'élu national, mais l'action publique reste en second plan derrière ses convictions politiques, attachées davantage à la cohésion sociale. Ainsi différents items apparaissent çà et là dans le discours, avant de n'en retenir que deux dominantes lors de la synthèse finale, en adéquation avec la ligne directrice de sa pensée.

Il en est de même pour Pierre Quercy, occupant une position d'*administrateur*, qui s'explique par une grande partie de sa carrière dans la haute fonction publique, passant à la fois par des postes en cabinet ministériel, et au sein d'instances comme le Conseil national de l'habitat ou le Conseil général de l'environnement et du développement durable. Mais l'autre volet de sa carrière se passe au sein de l'Union sociale pour l'habitat. De ce fait, son discours balance en permanence entre le point de vue de l'État et celui du Mouvement Hlm. La représentation du logement social de Pierre Quercy s'inscrit dans le type *Gestion sociale*, parce que sa réponse à la question finale développe à la fois l'importance de l'*action publique* que constitue les Hlm, tout en restant attentif à la *population* qui a besoin d'être logée. La plupart des items de la représentation sont évoquées par Pierre Quercy durant l'entretien, de même que sa réponse à la question finale est particulièrement foisonnante. Par exemple, le concept de « mixité sociale » revient souvent, mais dans une interprétation singulière où, à la différence de l'autre enquêté rattaché à l'*idéal politique*, qui en fait sa ligne directrice, le concept est entendu comme une utopie, et retenu surtout à titre préventif, contre le risque que constitue l'absence de « mixité sociale ». Si l'histoire du logement social est également évoquée, c'est surtout la mobilisation d'un secteur professionnel qui domine, son exigence de performance qui renvoie directement à l'exercice de l'action publique, moins tournée vers une réflexion plus générale sur le modèle social et ses valeurs. Une formule au début de l'entretien le résume particulièrement bien : « servir les habitants, la politique du logement ».

Enfin, la troisième monographie est celle de Tonino Serafini, occupant une position de *praticien*, qui s'explique par deux critères biographiques ne correspondant pas à des fonctions dans des organisations du champ, mais à un titre scolaire, le passage par Sciences Po, et une activité d'analyse sous la forme de publications significatives, en l'espèce la responsabilité durant de longues années des questions immobilières et de logement, au sein du quotidien national Libération. La représentation du logement social de Tonino Serafini s'inscrit dans le type *économie sociale,* parce qu'il insiste dans sa réponse à la question finale sur le « modèle social ». En effet, l'attention à des processus abstraits et rationnels sur lesquels l'action publique semble avoir peu de prises à travers le « système de l'habitat » qu'il mobilise également, se trouve en quelque sorte contrebalancé par l'affirmation de valeurs abstraites mais

mobilisatrices, à connotation humaniste, voulant qualifier du modèle social français. Il évoque aussi dans le courant de son discours le système de financement, qu'il ne retient pas au profit d'une évocation de l'histoire. La plongée dans ces trois discours, à bien des égards compatibles et complémentaires, confirme l'écheveau de concepts que résument la combinaison des items dans l'expression de pensées singulières.

Figure 61 : Photographie d'Alain Cacheux lors d'une manifestation contre la réforme des APL

© FOPH

Alain Cacheux intervient lors de la manifestation contre la Loi de finances 2018, le 17 octobre 2017 aux abords de l'Assemblée nationale, il dit notamment : « Nous sommes au début d'une longue bataille ».

Alain Cacheux, politique de l'idéal politique

Après sa formation en économie à l'université, Alain Cacheux entre au Ministère de l'équipement d'abord à Paris, puis à Douai dans sa région d'origine - il vient de Valencienne - où il travaille à la direction des routes sur le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme quelques années. En matière d'habitat émerge alors l'enjeu de la rénovation du parc minier qui passe en partie par la démolition. Il s'y confronte dès le milieu des années 1980 comme élu local à Lille, se spécialisant sur les problématiques économiques à une époque de restructuration industrielle marquée par des plans sociaux importants. Mais c'est à partir de 1989, durant son second mandat, qu'il devient l'adjoint à l'urbanisme, au logement et à l'action foncière de Pierre Mauroy. Président de l'Office Hlm de Lille, il s'investit dans le secteur du logement social,

également au niveau régional comme national, notamment en tant que Président de la fédération durant dix ans. Mais il est aussi élu député du Nord à deux reprises, dans la majorité socialiste en 1997 puis dans l'opposition en 2007.

*

Le logement est un problème important de la vie quotidienne des Français : avoir un toit et si possible de qualité, lutter contre l'habitat indigne et faire en sorte d'améliorer la qualité résidentielle, l'architecture, sont les préoccupations qui définissent l'engagement d'Alain Cacheux. Au début de sa carrière dans les années 1970, il rappelle que l'État était assez maître de la question du logement, ne serait-ce que par la délivrance directe des permis de construire. Pour mettre en œuvre la Loi foncière de 1967, le Ministère avait notamment créé de petites structures sous régime contractuel en dehors de la fonction publique, les Groupes d'étude et de programmation, qui visaient à établir les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols dans les territoires. Cependant, une sorte de désengagement semblait déjà observable pour Alain Cacheux, qui a vécu dans la décennie suivante ce qu'il décrit comme l'affaiblissement progressif du rôle de l'État en matière d'habitat et d'aménagement du territoire. « J'ai vécu cette période, plus les années 1980 d'ailleurs que la décennie précédente, mais on voyait dès les années 1970 une sorte de désengagement progressif de l'État, tel qu'on a pu le connaitre par la suite ». Or, ce jugement général qu'il développera plus loin dans son analyse de la politique nationale du logement, doit être distingué de son approche d'acteur local, plus nuancée.

Il a pu en effet observer à Lille et dans son agglomération comment « l'État a continué d'intervenir, plus en circulaires qu'en moyens financiers ». Lorsqu'il prend ses fonctions d'élu local, les aides à la pierre étaient encore significatives pour le logement social et la réglementation très stricte, il y avait la nécessité d'obtenir des autorisations, aujourd'hui les agréments. Cette intervention de l'État qu'il qualifie de « permanente », valait également pour le logement privé puisque l'accession sociale à la propriété dépendait de dispositifs fiscaux comme l'APL accession, récemment remise en cause par le gouvernement. Plus accessoirement, d'autres dispositifs intervenaient comme les PAP, les prêts pour l'accession à la propriété qui ont été un instrument important de constitution de l'apport personnel pour des familles. De plus, il y a eu en direction des bailleurs privés les dispositifs de défiscalisation qui se sont succédés depuis trente ans, comme l'investissement Quilès, ou Scellier, Pinel actuellement. Un dialogue continu était ainsi établi avec l'État local qui ne contestait pas le transfert de compétence intervenu avec les lois de décentralisations.

Les services « essayaient plutôt de garder un pouvoir d'influence dans les domaines qu'ils connaissaient le mieux » en jouant à la fois un « rôle de régulateur mais aussi de conseil », mais cela était « moins vrai pour Lille qui s'était dotée rapidement d'un service urbanisme de qualité ». Composé d'urbanistes et d'architectes notamment en charge d'instruire les dossiers de permis de construire, celui-ci compte actuellement plus de vingt-cinq personnes. Il y avait « la volonté politique d'assumer pleinement cette compétence », considérant qu'au moment des élections municipales, très souvent les sortants sont jugés sur l'amélioration de la qualité de l'environnement de leurs concitoyens. Dès lors que les élus sont jugés responsables en la matière, des outils doivent être mis en œuvre de la meilleure manière, par exemple en associant étroitement les habitants et en particulier tous ceux qui se trouvent directement concernés par les projets d'aménagement. « Les habitants revendiquaient cette concertation clairement ». Il s'agissait en particulier de faire accepter les programmes de logement sociaux de taille significative dans les quartiers les plus recherchés de la ville ; en ce sens les riverains étaient associés, leur expliquant la nature du projet, son caractère raisonnable et l'équilibre du peuplement qui en résulterait.

Quelques années plus tard siégeant à l'Assemblée nationale, « un peu à la surprise générale » lors de la deuxième cohabitation, Alain Cacheux choisit de s'investir sur les sujets qu'il connait le mieux, ceux-là même qu'il a en charge localement. Il est nommé rapporteur de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions portée par Martine Aubry qui comporte des dispositions relatives au logement, visant notamment à faire progresser les capacités d'intervention des locataires dans leur rapport de force avec les propriétaires. Le texte porte aussi une volonté de lutter contre l'habitat indigne par l'amélioration des dispositifs existants, en pénalisant les marchands de sommeil qui donne lieu à une discussion avec Louis Besson, le Secrétaire d'État en charge du logement. En effet, Alain Cacheux suggère une autre approche qui vise à « instaurer dans certaines zones de renouvellement urbain pour les immeubles d'un certain âge, une forme de permis de louer, qui d'ailleurs revient à la mode ». Sa proposition est « apparue à l'époque un peu bureaucratique ». Mais l'ancien député fait observer à l'inverse, que « théoriquement, et même si cela n'est pas appliqu », quand vous construisez un abri de jardin non visible depuis l'espace public, il fallait un permis de construire ».

Puis interviennent les débats de la Loi SRU. Certes, elle concerne le logement, avec le fameux article 55 fixant obligation aux communes de plus de 3500 habitants de réaliser des logements sociaux dans une période donnée, mais elle doit s'entendre également comme une mesure d'« aménagement » puisqu'elle vise à « rééquilibrer la composition sociale des

communes », entre « les communes bourgeoises, disons les choses, où les niveaux de prix étaient tels qu'on y trouvait peu de logements sociaux, et les communes plus ouvrières, souvent un peu dortoir, où s'accumulaient les logements sociaux ». Ce volet aménagement est plus large encore, puisqu'il introduit une réforme d'ensemble, en abandonnant les schémas directeurs et en revoyant l'urbanisme et les plans d'occupation des sols. Pour autant, on retient aujourd'hui de cette loi l'article 55 qui a connu bien des vicissitudes, la droite ayant tenté de le remettre en question sans finalement y parvenir. Pour Alain Cacheux, il est devenu une « référence » parce qu'il a fait l'objet d'« un clivage politique très fort entre gauche et droite », de plus « un certain nombre de figures emblématiques, notamment l'Abbé Pierre, s'est investi dans le respect de cette loi », ou « le choix du Président Chirac qui n'a pas voulu remettre en cause ce totem d'un meilleur équilibre sociologique entre les différentes communes ».

Durant toute cette législature, « la dynamique était d'améliorer la politique du logement en France », qu'Alain Cacheux portait « surtout à travers le prisme des collectivités locales », estimant que le ministère restait encore « largement sous l'emprise de l'administration centrale ». Sa première réaction devant le projet de Loi SRU avait d'ailleurs été de constater avec étonnement que « les deux tiers des articles portaient sur le rôle de l'État, et souvent de façon punitive ». Aussi la discussion permanente qui suivait avaient-elle été directe et parfois clivée. « Je me souviens que ma première réaction sur le projet de loi SRU avait été de dire à Louis Besson : ''Écoute, ton projet de loi, il n'est pas très décentralisateur''. Donc on avait dans la discussion, continué à améliorer les choses. Cela a été une discussion franche, mais à partir de points de vue parfois différents ».

Parallèlement à Lille, comme Président de Lille métropole habitat, il organise son action en trois étapes. La première consiste à redresser l'organisme qui « se trouvait dans une situation financière très difficile, marquée par de nombreux impayés et doublée d'une démobilisation de ses équipes. « Il fallait redresser les comptes tout en réinvestissant dans la réhabilitation durant la décennie 90, afin de rattraper des programmes insuffisamment significatifs, quitte à ralentir le rythme de la construction neuve ». Concrètement, l'encadrement de l'office a été renforcé, des départs à la retraite ou des démissions sont intervenues et des programmes ne générant pas de déficit ont été mis en place pour améliorer la gestion, tout cela dans une politique de loyer relativement modérée, partant de l'idée que les Hlm sont des habitants à loyer modérés. Même si la majeure partie des locataires pouvaient absorber une augmentation de loyers parc que celle-ci pouvait être absorbée dans l'APL, l'ancien Président de l'office estime qu'il fallait aussi prendre en compte les 40 à 45% de ménages qui n'en bénéficiaient pas.

La deuxième étape au début des années 2000, s'attache au développement de la construction, y compris dans les communes périphériques. À cette époque, l'office avait vocation communautaire, alors qu'il s'inscrivait dans le prolongement des offices municipaux d'avant 1968, centrés sur la ville centre. « Cela a été une sorte de développement de la construction pour faire en sorte qu'on ne soit pas uniquement sur Lille mais dans des communes périphériques ». Pour établir les besoins, la Communauté urbaine s'était dotée d'un plan communautaire de l'habitat, adopté à l'unanimité. L'agence d'urbanisme de Lille avait été créée à l'époque et pilotait les études, avec le service habitat de la communauté urbaine. Mais il avait fallu convaincre les élus de prendre cette compétence afférente au logement social et à l'équilibre social de l'habitat, puisqu'elle restait facultative dans les intercommunalités préexistant à la Loi Chevènement, qui ne la rendait obligatoire que pour les nouveaux EPCI. Beaucoup voulaient conserver une large part de la compétence habitat – le permis de construire revient toujours au maire – mais la nécessité d'une vision globale dans l'agglomération réussit à primer. Celle-ci considère que « les habitants ne sont pas figés dans une commune, surtout quand elle est petite ou moyenne, et même grande, elle consiste à raisonner en bassin d'habitat et bassin de vie ». Les efforts d'Alain Cacheux sont récompensés par une vision partagée qui parvient à se mettre en place : « On avait établi ce plan ce qu'on appelait le « Plan local de l'habitat », le « PLH », qui avait d'ailleurs été adopté à l'unanimité par les structures communautaires.

Enfin la troisième étape à la demande du Président de l'Agglomération Pierre Mauroy a été celle de la fusion entre cet office, dans une situation modeste mais solide, avec celui de Tourcoing, peu actif et celui de Roubaix, en grande difficulté. Alain Cacheux, qui est in ardent partisan de cette fusion, pointe à cet égard qu'il « n'est pas hostile au regroupement » pour l'avoir pratiqué lui-même. De la même manière, il ne voit pas d'obstacle idéologique à la vente Hlm, qui butte sur « le manque d'acheteurs ». Pour vendre, note-t-il, « faut-il que les locataires puissent accéder à la propriété ou libérer le logement, sachant que les maires sont très soucieux d'éviter l'apparition de copropriétés dégradées ». C'est en revenant sur la Loi Molle portée par Christine Boutin, pendant son second mandat de député, qu'il aborde le sujet. Notant que ce texte a fait grand bruit pour peu de faits, dont la logique suivait l'évolution permanente du désengagement de l'État énoncé dès le début de l'entretien, il rappelle que l'objectif de vente d'1% du parc par an était le même que celui de l'actuel gouvernement. Mais celui-ci se heurte à la réalité des locataires Hlm. « On constate une paupérisation progressive. On est passé d'une situation où, pour beaucoup de gens, le logement social était un passage de quelques années au loyer modéré, pendant lequel on en profitait pour mettre de l'argent de côté et bâtir un projet

d'accession à la propriété, à une situation où les locataires sont beaucoup plus pérennes. On mesure d'ailleurs l'effondrement du taux de rotation des locataires dans le parc Hlm ».

Lorsqu'un ménage de catégorie moyenne, disposant de revenus un peu au-dessus du SMIC, quitte son logement pour accéder à la propriété, il est remplacé quasi systématiquement par un ménage aux revenus beaucoup plus modeste. « La flambée des prix dans le secteur privé comme dans l'accession fait que l'échelon à franchir par rapport au logement social est devenu trop grand pour beaucoup de gens ». Il s'agit là d'un phénomène de long terme, qui renvoie à « la paupérisation chaque jour plus importante d'une fraction de la population », et en particulier de celle qui s'adresse au logement social. Ne trouvant plus de réponse dans le parc privé, « une solution doit être cherchée ailleurs », d'où l'afflux de demande dans le logement social.

Mais il faut prendre en compte une deuxième réalité d'ordre financière pour comprendre l'évolution du logement social selon Alain Cacheux. Durant la décennie 2000, l'effondrement des taux d'intérêts à moyen et long terme se sont répercutés sur le marché de l'accession à la propriété. Une conséquence a été la meilleure solvabilisation des ménages qui a conduit à une montée des prix. C'est pourquoi le choix politique à ce moment-là en 2001 de l'harmonisation des barèmes APL entre parc privé et parc social était selon Alain Cacheux « une mauvaise mesure », qui a « contribué à augmenter les prix du loyer dans le privé ». Jusqu'alors, l'APL était moins élevée dans le secteur privé et au moment de l'harmonisation, la tentation était grande pour les propriétaires d'intégrer ce nouvel élément dans le calcul du loyer, ce qui contribuait à augmenter les prix du secteur privé. L'argument politique de Louis Besson consistait à vouloir établir une égalité de traitement des locataires pour l'APL, ce à quoi Alain Cacheux avait opposé que le parc social quittançait des loyers réglementés, tandis que le parc privé était libre de la fixation de ses loyers au renouvellement du bail, induisant le risque d'un effet d'aubaine, que les événements avaient d'ailleurs confirmés. « Je m'étais permis de dire à Louis Besson : on veut traiter de la même façon les locataires du privé et les locataires du public, mais en réalité, les locataires du privé n'en verront pas la couleur ». Pour reprendre les derniers chiffres disponibles de 2016, l'APL versée au parc privé, de 8,8 milliards est supérieure à celle du parc social, 8,2, sachant que la baisse imposée dans la loi de finances 2018 porte tout l'effort sur le parc social.

Après ce retour sur son action d'élu, Alain Cacheux propose une interprétation plus générale, en repartant de la loi d'orientation de Raymond Barre, qui selon lui a beaucoup pesé dans l'évolution de la politique du logement : « Sous prétexte de faire faire des économies à l'État, on a bien vu le résultat. Elle modifie radicalement le poids respectif des aides à la pierre et à l'État ». Avant 1977, deux tiers allaient à la pierre quand un tiers étaient alloués aux

personnes, dont une large part aux habitants du parc social. Progressivement, ce rapport va bouger à un point tel qu'aujourd'hui il n'y a quasiment plus d'aides à la pierre. Voilà quelques années encore, elles s'élevaient à 450 millions d'euros dans le budget de l'État. Le candidat Hollande devenu Président s'était engagé à les doubler, en lieu de quoi la création du FNAP est intervenue. Alain Cacheux relève alors vertement : « ça on l'attend encore ». En 2018, la participation de l'État dans ce fonds se limitait à 28 millions, elle tombe aujourd'hui à zéro. La trajectoire politique s'inscrit ainsi « inexorablement dans la suite du désengagement de l'État des aides à la pierre », mais maintenant en rupture, puisqu'elle touche désormais aux aides à la personne.

En effet, le gouvernement actuel [l'entretien se déroule en 2018] s'attaque aux aides à la personne en faisant financer leur baisse par les organismes Hlm. Il s'agit-là d'une mesure redoutable pour Alain Cacheux, parce que les organismes étant tenus d'abaisser leurs loyers à proportion de la baisse des APL, cela signifie la diminution drastique de l'excédent d'exploitation. Or, c'est précisément cet excédent qui était réinvesti dans les nouvelles opérations, donc dans la pierre. « J'ai connu l'époque au début des années 2000 où l'on pouvait monter un programme de logement neuf quasiment sans fonds propres, avec des subventions de l'État, des collectivités locales. Aujourd'hui, cela n'existe plus », remettant en question la dynamique de la construction. Il faut ici préciser que les dépenses de l'État dans l'aide à la pierre intervenaient sous la forme de subventions, donc d'un coût immédiat soumis au débat budgétaire privilégiant le court terme. Mais leur effet est en revanche de moyen et long terme en raison du bénéfice sur les loyers, et par voie de conséquence du niveau d'APL modéré. C'est pourquoi les aides à la pierre étaient très utiles pour Alain Cacheux.

Par ailleurs, il arrive que la TVA bonifiée dans le logement social, de nouveau relevée au taux intermédiaire, soit présentée comme une aide d'État, mais Alain Cacheux considère que le logement social étant un bien de première nécessité, le taux de TVA correspondant à ces biens doit naturellement s'y appliquer, faisant remarquer que « personne n'a l'impression que le pain du boulanger soit subventionné par l'État, alors que la TVA y est de 2,3% ». Il en est de même sur les avantages de taux, dont la contestation est d'autant plus discutable que l'époque de l'inflation à deux chiffres, quand la Caisse des Dépôts rémunérait sont épargne à 4 ou 5% et prêtait à 2 ou 3, est depuis longtemps révolue [ce point de vue serait certainement révisé par Alain Cacheux aujourd'hui]. Au moment de l'entretien, le taux du Livret A de 0,75 auquel s'ajoute la coût de transformation de la ressource - dont l'accès a été ouvert à la Banque postale, aux Caisses d'Épargne et au Crédit Mutuel - permet d'obtenir des taux intéressants, qui sont rares sur des durées de 20 à 25 ans, et d'autant plus sur 35 ans, comme le propose la Caisse des

Dépôts. Mais ces taux ne sont « plus véritablement bonifiés dans la mesure où ils égalent la rémunération du Livret A et ses frais de recouvrement ». Seule le PLAI est un prêt bonifié, de sorte que les avantages de taux se réduisent à peu de choses désormais.

La meilleure preuve en est que des organismes Hlm ont renégocié leur dette non pas avec la Caisse des dépôts, mais avec d'autres banques, obtenant ainsi des économies considérables sur des prêts très lourds. Comme une partie de ces prêts a déjà été amortie, l'avantage de durée s'est annulé puisque le marché privé propose couramment des prêts 15 voire 20 ans. Dorénavant « le système repose sur le fait que ce sont les excédents des prêts anciens qui financent les prêts nouveaux ». Dès lors qu'un organisme est en situation de rembourser par anticipation sans pénalité, la Caisse des Dépôts n'y trouve pas avantage, c'est pourquoi des clauses ont été ajoutées. Plus globalement dans le marché de l'immobilier, le logement social joue un rôle d'équilibre contracyclique qui a permis de lui éviter des dérives trop importantes. Lors de la crise financière majeure de 2008 par exemple, le marché immobilier s'effondre et « l'État demande aux organismes Hlm de racheter les programmes plantés ». Nombre de promoteurs ont dû leur survie à cette intervention. Ainsi logement social et logement privé ont à voir ensemble, dans la mesure où une bonne partie de l'accroissement du parc social résulte de la VEFA. Dans les années 1980, les organismes construisaient quasiment exclusivement en régie, avec leur propre maitrise d'ouvrage. C'est au milieu des années 1990 que la VEFA apparaît, alors que certains promoteurs connaissent des difficultés à trouver l'équilibre entre rentabilité et qualité des logements. « J'ajoute quand même un élément : désormais, le logement social et le logement privé ont à voir ensemble, dans le mesure où une bonne partie de l'accroissement du parc social résulte de l'achat que font les bailleurs sociaux d'une partie des programmes du secteur privé, ce qu'on appelle les VEFA, les Ventes en État Futur d'Achèvement. »

Une fois présentés ces éléments d'analyse du système de financement du logement social, Alain Cacheux propose une interprétation de ses conséquences. Du fait des prêts de la Caisse des Dépôts, des aides des collectivités locales, et des fonds propres non rémunérés à la différence des promoteurs, les organismes de logement social parviennent encore à construire un peu moins cher que les acteurs privés. Néanmoins, cette différence n'est pas significative, car « il y a aussi quelques leaders dans le domaine de l'immobilier et les marchés publics auxquels sont soumis les Hlm ne sont pas toujours les plus efficaces dans la compétition économique », selon lui. En conséquence, construire sans aide à la pierre significative aboutit à ce que les loyers de sortie ne soient pas beaucoup moins chers, imposant donc que les nouveaux locataires disposent de revenus dans le haut des barèmes. La baisse des plafonds introduite par la Loi Boutin a d'ailleurs poussé à ce que les attributions privilégient les ménages

éligibles à de hauts niveaux d'APL. Il n'est pas rare qu'une fois un programme terminé, plusieurs candidatures soient rejetées, car les ménages se retrouveraient avec un taux d'effort trop élevé et le risque de les mettre à terme en situation d'impayés. En conclusion, la baisse des aides à la personne devient un élément de ségrégation à l'intérieur du parc, et l'injonction à la vente Hlm pour reconstituer les fonds propres ne serait que l'équivalent des aides à la pierre, qui restent nécessaires pour produire le logement social.

*

Pour Alain Cacheux, le logement social a été un moyen d'émancipation et de progrès pour des millions de familles, mais l'est de moins en moins. Longtemps vu comme un moment de passage dans le parcours résidentiel, ensuite pour accéder à la propriété, il se retrouve à l'inverse aujourd'hui dans certains endroits, un lieu de relégation où se cumulent les difficultés financières, sociales, relationnels conduisant à un cumul de handicaps. Attaché à cette histoire, le Mouvement Hlm a évolué en quelque sorte dans la nostalgie du passé, l'Union Hlm se considérant comme le Ministère du Logement bis. L'image fonctionne moins aujourd'hui, d'autant que l'unité du Mouvement s'est atténuée par la diversité de ses familles, où se démarquent les ESH organisées sur un modèle plutôt vertical, quand les offices demeurent ancrés dans leur gouvernance locale. Il n'en reste pas moins que les Hlm constituent un élément essentiel du Pacte républicain, qui veut que chacun puisse trouver sa place dans la société malgré la modestie de ses moyens. Pour Alain Cacheux, le logement social est un facteur de cohésion sociale pour le pays. « Malgré la vigueur et la puissance du monde Hlm, je ne voudrais pas qu'en quelques années, on le détruise ».

Pierre Quercy, administrateur de la gestion sociale

Polytechnicien, ingénieur des Ponts passé par Sciences Po, Pierre Quercy débute sa carrière à Rouen dans l'urbanisme comme chef d'un Groupe d'étude et de programmation du Ministère de l'équipement, avant de rejoindre le Puca où il s'occupe des opérations expérimentales qui le familiarisent avec le logement social. Recruté par Robert Lion voulant faire progresser la qualité de l'habitat par l'innovation, il intègre l'Union Hlm et y exerce diverses responsabilités, d'abord au CREPAH, le Centre de réalisation et d'étude pour la planification, l'aménagement et l'habitat, dont il devient directeur général, puis comme délégué à l'action professionnelle et directeur général de l'Union. Il devient ensuite, sur la proposition de Marie-Noëlle Lienemann,2 secrétaire général du Conseil Nationale de l'Habitat, et intègre le Conseil général du

Développement durable où il réalise également des missions d'expertise, notamment missionné à Toulouse après la catastrophe de l'usine AZF, pour accompagner la réhabilitation en urgence du patrimoine Hlm. Nommé conseiller du ministre délégué au logement et à la ville Marc-Philippe Daubresse, puis directeur de cabinet adjoint de Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, il retrouve l'Union Hlm à l'issue de ses fonctions en cabinet, devenant délégué général. Il est par la suite président du groupe d'ESH3 et de Coop'Hlm, Habitat réuni.

*

Si durant les années 1960 jusqu'au années 1980, l'évolution du secteur Hlm se définit surtout par le développement du parc, c'est essentiellement « la professionnalisation » qui marque la période suivante. Succédant à une génération de salariés souvent militants et de « formation généraliste par toujours pointue », qui s'était concentrée sur la production, une vague de renouvellement de l'encadrement intervient dans les directions générales, financières et des ressources humaines des organismes, dont les profils sont plus volontiers issus des études supérieures – « avec en contrepartie un aspect moins militant », un engagement moins fort par rapport aux années d'après-guerre. À cette première caractéristique de l'évolution récente du logement social d'ordre sociologique et technique, Pierre Quercy en indique trois autres. La deuxième concerne le patrimoine, car la continuation des actions de production apporte cependant une évolution qualitative sur le plan architectural, et celle-ci trouve sa reconnaissance dans les années 1980. Les logements sociaux prennent la forme de petits ensembles bien intégrés à la ville, devenant « des logements un peu comme les autres, pas montrés du doigt pour leur forme architecturale ou la faiblesse de leurs prestations », à l'encontre de la différenciation majeure des grands ensembles, ces tours et ces barres décriées. Le troisième aspect porte sur la gestion, avec « l'apparition de la notion de qualité de service ». Elle se formalise comme la nécessité d'apporter une réponse à « la détente de certains marchés locaux, qui connaissaient une montée de la vacance dans les logements sociaux ».

Si les organismes n'y prenaient garde, le risque était grand que ne demeurent dans logement social seulement les ménages avec des problèmes graves, à l'encontre de l'objectif de mixité sociale. Pierre Quercy précise : « Pour lutter contre la vacance, il faut qu'on améliore la qualité de service, afin que les gens qui ont le choix ne partent pas forcément dans le logement privé ». Jusqu'alors, les organismes Hlm se concentraient essentiellement sur leur mission de proposer des logements peu chers, sans toujours rechercher une réponse rapide aux réclamations ou

porter une attention particulière à la vie collective. Pour certains dirigeants jusqu'à cette époque, « on considérait que les gens étaient logés et que c'était déjà bien ». Aussi pour lutter contre la vacance, la stratégie portée par l'Union visait à améliorer l'attractivité du parc grâce la qualité de service. Il s'agissait de formaliser et diffuser largement cette approche, « en s'appuyant sur les dirigeants de terrain les plus dynamiques et à l'écoute des changements ». Désormais, des démarches sont menées et les enquêtes de satisfaction régulières. Enfin, le quatrième élément d'évolution concerne les quartiers sensibles et « la montée en régime de leurs difficultés », qui ne se limitaient au départ qu'à « une dizaine de sites seulement ». Assez tôt des initiatives s'étaient mises en place, avec le lancement d'Habitat et vie sociale, le Développement social des quartiers, la politique de la ville puis la rénovation urbaine. L'avenir des quartiers est devenu « une préoccupation importante dans la tête des dirigeants » sur la période. Enfin, un sujet complémentaire est signalé pour son anticipation d'un sujet désormais central, le « contrôle des charges trop élevées » qui a motivé de nombreux travaux de rénovation thermique des bâtiments durant les années 1980, parfois au détriment de la qualité architecturale.

Pierre Quercy s'est tout spécialement investi dans ce qu'il appelle l'« action professionnelle », en particulier durant les années 1990 qui sont marquées par « un important travail de sensibilisation de la part de l'Union sur le management et la gestion ». Il s'agissait de développer une « culture d'entreprise sans but lucratif », qui visait néanmoins « un résultat positif pour le réinvestir dans la construction de nouveaux logement sociaux ». Cette « mentalité n'était alors pas acquise chez tous les dirigeants d'organismes », lesquels se voyaient souvent comme « les agents d'un service public » traditionnel. La sensibilisation portait sur « les coûts de gestion maîtrisés, à travers le contrôle de gestion ». Un congrès avait d'ailleurs pris pour thème : « Moderniser pour mieux servir », qui voulait signifier que le logement social avait besoin d'entreprises fortes et bien gérées, dynamiques pour le service logement social et leurs actionnaires spécifiques - à la rémunération très limitées dans les ESH - afin de mettre en œuvre au mieux la double mission de « servir les habitants, la politique du logement ».

Pierre Quercy en mesure l'efficacité lors de son passage au Conseil général du développement durable, dont il retient en particulier sa mission à Toulouse après la catastrophe de l'usine AZF. Il accompagnait les services de l'État local pour établir le rapport sur la réhabilitation du parc Hlm qui avait été très dégradé, avec plus de dix mille logements endommagés. « Le sinistre survenu en septembre, il restait peu de temps avant l'hiver et le territoire ne comptait pas suffisamment d'entreprises de menuiserie afin d'effectuer toutes les réparations d'ici là ». C'est pourquoi « une option de provisoire durable » avait été imaginée,

qui consistait par exemple à installer du plexiglas, qui permettait rester à l'abri du froid, en attendant de le remplacer par du définitif dès que possible. Pour Pierre Quercy, cette expérience de crise avait montré « l'intérêt d'un système comme celui des Hlm par rapport au système des copropriétés où les décisions sont longues ». Il restera deux ans au Conseil général du développement durable, une structure dans laquelle on retrouve souvent des hauts-fonctionnaires en fin de carrière envoyés chacun sur des missions particulières, dont le principe de fonctionnement développe peu l'appartenance de ses membres à un collectif. Il quittera cette institution sur la proposition que lui fait Marie-Noëlle Lienemann7, alors Secrétaire d'État au logement, de rejoindre le Conseil national de l'habitat où l'on réalisait à ce moment-là de nombreuses d'études sous son impulsion.

Nommé Rapporteur général, il participe notamment à un groupe de travail présidé par le syndicaliste de la CFDT Jean-Luc Berho, sur la Garantie logement universelle, qui est une gartie de loyers8. Puis Marc-Philippe Daubresse, qu'il décrit comme « un chrétien social du Nord », devient le nouveau président du Conseil national de l'habitat. Celui-ci lui propose de le suivre à son cabinet lorsqu'il entre au Gouvernement. Pierre Quercy sera ensuite nommé au cabinet de Jean-Louis Borloo, qu'il présente comme « un homme de projets », dont l'action s'organisait en deux volets. Le premier avait pour objectif de relancer la construction avec le plan de cohésion social. Il s'agissait « d'obtenir une loi de programmation pluriannuelle qui permettrait le maintien de crédits corrects et faciliterait les négociations avec les finances ». Car au lieu de partir de zéro pour atteindre l'indispensable dans la discussion annuelle sur le budget, la loi de programmation permet d'engager la discussion sur une base prédéfinie et d'orienter la négociation sur l'intérêt d'aller au-delà ou la possibilité de réduire un peu l'enveloppe. Le second projet prenait également la forme d'une loi de programmation qui lançait la rénovation urbaine. « Le Ministre des Finances, Jean-François Coppée également Maire de Meaux, y était assez favorable ». Auparavant, Jean-Louis Borloo avait aussi promis « une réforme des sociétés de Hlm », qui donne lieu à « la mise en place d'un véritable actionnariat dans les ESH », pour « une gouvernance plus satisfaisante, plus dynamique, plus cohérente ».

Notant préalablement que la construction suit des cycles, Pierre Quercy revient sur la faible production de la fin des années 1990 et la relance qui s'ensuit. Au moment où la vacance augmente en Hlm dans les agglomérations au patrimoine ancien – dans certains endroits on parlait même de « la mort des logements sociaux » – les organismes ont tendance à « lever le pied sur la production », l'État de son côté créditant moins les aides. En 2001, Marie-Noëlle Lienemann alors secrétaire d'État au logement se saisit du sujet et engage une politique de relance de la construction. Quelques années plus tard, Jean-Louis Borloo alors Ministre de

l'emploi, de la cohésion sociale et du logement porte l'idée d'une programmation pluriannuelle et parvient à obtenir l'arbitrage en sa faveur, malgré la réticence des services des finances. « Il y a eu effectivement des actions pour développer la production de logement sociaux, Marie-Noëlle a amorcé cela, et Jean-Louis Borloo a eu l'idée d'obtenir une programmation pluriannuelle ». Dès lors que l'État s'engageait pour cinq ans, les Hlm « gagnaient en visibilité et pouvaient ainsi embaucher en conséquence, constituer des équipes et les former ». L'augmentation de la production s'est manifestée « de manière importante et elle a maintenu ensuite son niveau élevé », doublant les mises en chantier.

Mais s'il y avait une nécessité de construire, « la question était quand même de ne pas faire cela n'importe où », comme la vacance Hlm en témoignait. Or la logique politique qui dominait consistait à poser de grands objectifs et d'inciter à la construction sans distinction. Elle a perduré longtemps puisque « le Président de la République François Hollande reprendra plus tard à son compte cette antienne des 500 000 logements par an ». A l'époque, quelques exemples avaient été beaucoup cités, comme le département des Hautes-Pyrénées, ou la région de Besançon en Franche-Comté. D'un côté, les Hlm étaient localement sommés par les pouvoirs publics de s'engager sur des objectifs, « les Préfets disant partout : ''Construisez !'' », de l'autre, les acteurs du territoire expliquaient le risque de construire du logement vacant, « les Hlm disaient : ''Je vais vider ma ZUP si je construis des logements sociaux en masse'' ». Cette tendance à pousser les Hlm à construire partout et quelques fois trop sur les marchés détendus est cependant « moins vraie aujourd'hui ». A la limite, « définir un objectif national peut se comprendre, mais l'important reste l'objectif local ».

Pierre Quercy quitte ses fonctions au ministère le 31 décembre 2006 le lendemain d'une journée intense, lors de laquelle il travaille avec Catherine Vautrin, Ministre déléguée à la cohésion sociale revenue spécialement de vacances, sur le droit au logement opposable. « Mon dernier job a été le samedi 30 décembre sur l'annonce que voulait faire Chirac sur le droit au logement opposable ». Cette annonce avait pris de cours tous les acteurs, même si la mesure avait été particulièrement mise en avant lors de la mobilisation médiatisée des Enfants de Don Quichotte, sur le Canal Saint-Martin à Paris, certains pays disposant déjà à l'époque d'un droit au logement opposable. Mais le gouvernement, à l'instar de Jean-Louis Borloo ne s'y était pas montré favorable dans l'immédiat, à cause du risque de voter un droit qui ne saurait être mis en œuvre complètement. « La réponse du gouvernement jusqu'à l'intervention de Jacques Chirac est de dire : '' Non, on ne peut pas le faire tout de suite, il faut l'accepter, on ne veut pas faire un droit qui soit théorique'' ». Cependant, au seuil d'un année d'élection présidentielle qui se profilait avec le quinquennat, le Président de la République fait personnellement le choix de

l'annoncer comme fait. Jacques Chirac déclare ainsi lors de son allocution télévisée le soir du réveillon : "des réformes importantes sont devant nous, [...] pour mettre en place un véritable droit au logement opposable, c'est-à-dire faire du droit au logement une réalité. Et je demande au gouvernement d'avancer sur ce point dans les toutes prochaines semaines".

Quelques jours plus tard début 2007, Pierre Quercy retrouve l'Union sociale pour l'habitat en qualité de délégué général. A son arrivée, il échange avec son Président Michel Delebarre, ancien Ministre d'État de François Mitterrand et sénateur-maire de Dunkerque. La réforme sur le droit au logement est favorablement accueillie au sein du Mouvement Hlm, sachant que le logement social loge déjà les démunis. Dans les cas où le marché n'est pas tendu, le droit au logement opposable évite tout manquement de la part du logement social, mais à l'inverse dans les zones tendues comme la région Île-de-France, ce droit ne parvient pas à s'appliquer complètement, tout en permettant néanmoins une interpellation forte des acteurs. Pierre Quercy définit sa mission à l'Union sociale pour l'habitat à travers le double rôle constant de cette institution. D'un côté, celui de « lobby politique dans le bon sens du terme » : peser en faveur des Hlm pour que la politique du logement et les organismes disposent de moyens suffisants. De l'autre, l'« action professionnelle » qui doit participer à la « modernisation du mouvement ».

Le logement social, légalement, est « un service public, au même titre que le service public des transports en commun locaux », concédé à telle ou telle entreprise. Le système qui a été retenu en France choisit de confier la mission par la loi à des organismes Hlm ; il aurait pu en être autrement, par exemple avec l'attribution temporaire d'une concession pour des ensembles de logements sur un territoire donné, suivie d'une remise en concurrence pour l'attribution de leur gestion au terme d'une durée délimitée. Pour illustrer cette spécificité, Pierre Quercy prend le cas d'une de ses connaissances fraîchement nommée à la présidence d'un organisme Hlm après une carrière dans l'industrie du bâtiment. Il lui confiait « découvrir un secteur très différent de son expérience passée dans le monde de l'entreprise classique : les prix ne sont pas fixés directement par l'entreprise, il n'est pas possible de vendre ni de louer à n'importe qui, il n'y a pas de redistribution d'une partie des résultats ».

Avec l'arrivée de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République, la « tonalité politique donnée au logement social est un peu différente ». Les prises de position politiques s'expriment fréquemment en divergence de la conception portée par l'Union, attachée « au nom de la mixité sociale », à répondre aux besoins de tous les ménages qui connaissent des difficultés à se loger, au-delà des seuls plus démunies. Pierre Quercy interprète cet écart de vues en mobilisant la catégorisation des différentes formes de logement social : « une tendance vers le modèle résiduel, par opposition au modèle généraliste, qui lui-même se différencie d'un modèle

universaliste. Au début de ce quinquennat, c'est Christine Boutin qui avait en charge le logement au Gouvernement. Elle appliquait la politique du Président, suivant en cela « l'évolution présidentielle de la pratique de la Ve République, en allant dans le sens de la résidualisation », et l'Union en réaction luttait contre cette orientation, cherchant à « persuader ministres et parlementaires d'agir différemment ». Le débat nourri sur le niveau des plafonds de ressources l'illustre particulièrement. La Ministre « n'avait rien d'antisocial », elle avait dans sa motivation « en lien à ses valeurs catholiques, une attention particulière aux démunis ». Or la limite de ce positionnement est, selon Pierre Quercy, que « la politique du logement ne doit pas viser uniquement les démunis », mais considérer simultanément d'autres volets, comme l'accession.

Souvent, il est rappelé que deux tiers des français ont économiquement droit à un logement social compte tenu des plafonds de ressources, un taux qui paraît évidemment très conséquent. Cependant parmi cette population éligible, environ la moitié sont propriétaires de leur logement, incompatible avec une entrée en Hlm. « Il ne reste qu'environ 30% des ménages effectivement éligibles, pour un parc d'environ 18%, donc un écart entre nombre de demandeur et taille du parc à relativiser ». L'Union était donc en accord avec ces plafonds eu égard à la mixité sociale, mais la volonté du gouvernement était de les baisser. Pierre Quercy avait alors conseillé au Président de l'Union d'accepter cette réforme, compte tenu d'éléments externes qui n'avaient pas été explicités dans l'analyse. En effet, le passage de 39 heures à 35 avec maintien de salaire revenait à une augmentation du SMIC horaire de l'ordre de 10%. Étant donné que les plafonds de ressources des Hlm était indexé sur le SMIC horaire – point de définition qui avait peu retenu l'attention - les plafonds avaient été mécaniquement réhaussé, sans que cela ne procède d'une décision politique directe. Ainsi baisser les plafonds de 10% avait seulement pour conséquence de s'aligner sur le niveau qui prévalait. Une résolution technique avait donc pu être trouvée à la question politique sur la mixité sociale que soulevait la réforme des plafonds. « J'ai dit à Michel Delebarre : ‘‘Acceptons cela, on arrête de contester, pour la réalisation des choses qui n'ont pas été vues’’ ».

Cet enjeu de la mixité sociale est pour Pierre Quercy une forme de « mythe indispensable ». La tendance naturelle des sociétés favorise le regroupement entre riches tout en délaissant les quartiers les plus pauvres. Face à cela, la mixité sociale représente « une utopie dans le combat permanent » pour éviter que ne se constituent des ghettos concentrant les populations les plus pauvres. Au niveau local, à l'échelle d'un quartier où le chômage s'est installé par exemple, » où plus personne ne part le matin travailler, où l'école a mauvaise réputation et le modèle économique et social global sont remis en cause », il est nécessaire d'essayer de lutter contre

cette dynamique. On observe en effet que les ménages qui travaillent « cherchent à quitter le quartier dès qu'ils le peuvent ». Au niveau global, « tous les exemples de pays dans lesquels le logement social est résiduel montrent qu'y sont logés seulement les démunis et avec une difficulté de moyens pour entretenir le parc ». Il y est très difficile pour le secteur d'obtenir les moyens de son entretien : la population vote peu, son poids politique est faible. De tels systèmes ont des effets négatifs très forts. C'est pourquoi « se battre pour une diversité de population dans le logement social » et par voie de conséquence pour « disposer quantitativement d'un parc suffisant » qui la permette est une nécessité pour Pierre Quercy, qui note que la Loi égalité et citoyenneté, par son objectif de loger des ménages très modestes dans des Hlm bien situés, va dans ce sens.

Le débat sur la mise en œuvre globale et locale de la mixité sociale renvoie notamment au rôle de l'État qui a évolué en fonction de choix politiques, mais dont la position structurelle est restée stable parce qu'il n'est pas un « acteur opérationnel direct », intervenant plutôt comme « régulateur qui fixe le cadre » ou en « impulsion à travers des moyens d'aide ». Il s'agit de plus en plus « d'aides de circuit », indirectes quoique importantes, comme la TFB ou la TVA. Parmi les changements majeurs, la « montée en régime des collectivités territoriales » est certainement la plus marquante, avec notamment la délégation des aides à la pierre et la compétences habitat des EPCI. Mais le pas n'est pas franchi de déléguer tous les pouvoirs à l'agglomération, parce que « l'État comme le milieu associatif hésitent face au risque que certaines villes n'assument pas correctement cette politique …». Le monde Hlm quant à lui connait une plus forte hétérogénéité de ses acteurs, avec « la constitution de groupes qui peuvent avoir envie de négocier directement avec l'État », quand l'ancien paysage organisationnel, constitué de société petites et moyennes, incitait plus à agir au sein du monde professionnel pour mener des actions collectives.

Dans son ensemble, le Mouvement Hlm a toujours travaillé « dans une logique de partenariat » dont la Caisse des dépôts représente un acteur financier majeur. Jusqu'à présent le système du Livret A n'est pas remis en cause malgré les interrogations récurrentes, comme dans la conjoncture actuelle, où l'inversion des taux rend les prêts de la Caisse des Dépôts moins intéressants qu'en régime normal. Parallèlement, le groupe CDC Habitat adossé à la Caisse constitue une entité importante, dont la proximité organique peut éventuellement parfois introduire « une certaine confusion entre financeur des organismes et organisme Hlm concurrent ». L'évolution récente de CDC Habitat est par ailleurs intéressante à observer. Au départ la SCIC se composait de deux sociétés de Hlm, l'une marginale, Nouveau logis méridional, l'autre plus importante. Elles constituaient « un outil national dynamique mais peu

à l'écoute des territoires ». Quand l'équipe de Robert Lion s'est mise en place, il y a eu des créations de sociétés avec l'idée de proximité, d'écoute des collectivités locales, à rebours de la culture administrative de la SCIC. Aujourd'hui « la roue tourne », avec l'argument d'une « meilleure circulation du capital ». La démarche du groupe Habitat réuni que Pierre Quercy dirige est différente. « La mutualisation porte sur les investissements communs et le lobbying », tandis que chaque organisme finance sa stratégie, assure sa gestion de proximité, gage d'une « meilleure réactivité ».

*

Les Hlm peuvent être considérés comme un « milieu dur » parce que les quartiers représentent un sujet lourd, mais le secteur n'en reste pas moins passionnant par l'activité de ses entreprises : faire rentrer les loyers, obtenir des excédents d'exploitation, être acteur de la construction et de la gestion, … tout en servant l'intérêt général. Quand tant de jeunes s'interrogent sur le sens du travail, le monde Hlm a l'intérêt de ne souffrir aucune ambiguïté sur son utilité. « Il remplit un rôle important pour l'accueil de ceux qui trouvent du mal à se loger, pour la mixité sociale en continuant les actions en ce sens ». À l'encontre de certains préjugés d'acteurs qui associent parfois le logement social à une anomalie soviétique, Pierre Quercy rappelle que les Hlm sont issus du patronat catholique et de l'hygiénisme, d'abord en Allemagne avec Bismark, puis en France. S'il faut se battre pour maintenir ce modèle, une condition de son maintien est qu'il progresse. Aussi doit-on rester lucide sur les limites structurelles d'un fonctionnement conçu autour du monopole des acteurs du mouvement social, avec d'un côté le risque d'une concurrence néfaste entre organismes, et de l'autre celui d'un manque de performance globale qui pourrait s'installer. Ainsi la concurrence doit être régulée, les gains de gestion recherchés et des contrôles effectués, tout en continuant de faire progresser l'action professionnelle. Car loger les démunis n'exonère pas d'être performant : Habitat réuni développe par exemple le benchmarking en entrant dans le détail de chaque sujet, ce que les services de l'État ne peuvent réaliser systématiquement. Certes, la France connaît des difficultés budgétaires et le logement social est une politique qui coûte cher, mais l'objectif de mixité sociale l'exige. Parce qu'inversement, l'absence de mixité sociale a elle-aussi un coût social, qui conduit aux mouvements sociaux. C'est pourquoi un système d'intégration républicaine, dans lequel les coûts sont placés en amont, reste amplement préférable.

Page suivante

Figure 62 : Document interview de Pierre Quercy dans La Tribune du 18 septembre 2007

Cet article est reproduit pour le numéro spécial du Congrès Hlm de Lyon dans *Actualité Habitat*, le bimensuel de l'Union sociale pour l'habitat, n°845 du 15 octobre 2007, p15, dont est tirée la reproduction. Pierre Quercy insiste sur un sujet récurrent dans le débat public et pourtant absent de la représentation des acteurs nationaux : le droit au maintien dans les lieux, c'est-à-dire la faculté pour un locataire de conserver son logement, même en cas de revers de fortune – les cas d'expulsions étant bien plus rares en Hlm que dans le parc locatif privé. Le sujet est particulièrement présent dans l'actualité de 2007, puisque l'instauration du Droit opposable au logement se tourne pour son application vers le logement social, qui s'attend donc à connaitre une pression plus forte en termes de demandes. Pierre Quercy retrouve dans ce contexte des fonctions à l'Union sociale pour l'habitat, juste après avoir été au sein du cabinet de Jean-Louis Borloo alors au gouvernement, un des acteurs de l'annonce par le Président Chirac du projet de droit au logement opposable.

Interview Pierre Quercy, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat

« Nous allons débattre du sens précis à donner au droit au maintien dans les lieux pour les locataires »

LOGEMENT SOCIAL

Structure regroupant les organismes HLM, l'Union sociale pour l'habitat ouvre ce matin son congrès annuel à Lyon.

Quels sont les défis que doit relever le mouvement HLM aujourd'hui ?
Arriver à mettre en œuvre le droit au logement, et pas seulement le droit au logement opposable. Il nous faut loger le maximum de nos concitoyens et à cette fin agir dans une double direction : produire encore davantage de logements sociaux accessibles à tous et essayer d'accroître la mobilité dans le parc.

Comment atteindre l'objectif qui vous est fixé : produire 90.000 logements en 2008 ?
Nous devons encore amplifier nos efforts. Cela étant, tout ne dépend [illegible] de nos organismes. Nous devons travailler avec les collectivités locales pour voir comment dégager plus de terrains. Il doit y avoir plus de cohérence entre les plans d'urbanisme qu'elles décident et les objectifs de production de logements sociaux. Nous demandons aussi des allégements réglementaires afin de pouvoir travailler plus facilement avec les entreprises de BTP et les promoteurs, notamment avec les PME. Il faut aider les artisans à répondre aux appels d'offres de nos organismes.

Le gouvernement a fixé un objectif de 40.000 mises en vente de logements sociaux par an. Est-ce, selon vous, crédible ?
Nous en avons réalisé 5.600 en 2006. Nous devons en effet pouvoir faire plus et nous regardons actuellement avec les pouvoirs publics comment travailler en ce sens. Il est clair en même temps que l'objectif de vente ne peut être le même partout, et dépendra du contexte local. En outre la hausse des ventes sera forcément progressive dans le temps.

Comment accroître la mobilité au sein du parc social ?
Cette mobilité dépend d'abord du marché du logement dans son ensemble : la hausse des prix dans le privé l'a sensiblement réduite. En ce qui nous concerne, nous allons débattre du sens précis à donner au droit au maintien dans les lieux pour les locataires, lors de notre congrès.

C'est une première ! Dans quels termes allez-vous poser le débat ?
Notre interrogation est la suivante : le maintien dans les lieux ne devrait-il pas s'interpréter comme le maintien dans le parc social, plutôt que dans le même logement ? Il y a des besoins forts, des cas de sous-occupations... On pourrait proposer à des locataires d'autres logements du parc, dans le même secteur, sans les traumatiser. Ceci serait bien sûr à regarder au cas par cas, et ne serait en aucun cas une obligation pour le bailleur.

Qu'allez-vous demander au gouvernement ?
Le gouvernement a prévu de s'intéresser au logement dans le cadre de la revue générale des politiques publiques. Nous voulons que cet audit couvre l'ensemble des aides et être consultés dans ce cadre. Par ailleurs, nous demandons une actualisation des aides personnelles au logement, dont le niveau est aujourd'hui déconnecté de celui des loyers sociaux. Et, bien sûr, nous souhaitons que le gouvernement exerce toute sa vigilance sur le livret A.

PROPOS RECUEILLIS PAR STÉPHANIE TISSERONDD

Tonino Sérafini, praticien de l'économie sociale

Alors chef-adjoint du service politique au quotidien Libération, Tonino Serafini est journaliste, spécialiste du logement et de l'immobilier qu'il couvre depuis de nombreuses années. Il accepte volontiers de se prêter à l'exercice de l'entretien, cherchant à exprimer une synthèse générale de ses analyses et observations. Respectueux de la démarche d'enquête qui fait écho à celle des journalistes, il voit aussi dans cette occasion de confrontation directe à la démarche scientifique, un intérêt intellectuel particulier pour la position momentanée et rare dans son métier, d'interviewé.

*

Lorsqu'il débute son métier de journaliste au quotidien Libération après sa formation à l'Institut des études politiques de Strasbourg, Tonino Serafini suit les actualités de la ville de Paris au moment où le mouvement associatif connaît un regain d'activité. « Pendant longtemps, il ne s'était pas passé grand-chose. Il y avait eu la séquence de l'Abbé Pierre dans les années 1950… » Il couvre notamment les actions du DAL, le collectif Droit au Logement, qui organisait l'occupation d'immeubles vacants « avec le concours de familles au dossier bien construit, attendant souvent un logement social depuis plus d'une dizaine d'années ». Comprenant rapidement qu'il ne peut s'en tenir au raisonnement élémentaire consistant à observer qu'il y a « d'un côté des Hlm, de l'autre des personnes à la rue », et donc un « dysfonctionnement », ses enquêtes le conduisent à décrypter toute une chaine d'acteurs et de « difficultés multifactorielles ». Il identifie l'effet attractif d'une immense agglomération comme Paris, « l'afflux de population qu'elle génère » et l'embarras que connaissent les pouvoirs publics pour « ajuster la politique du logement aux besoins des habitants ». Les explications plus fondamentales à cette situation demeurent toujours pour lui une source interrogation, bien qu'il propose une hypothèse principale centrée sur « un déficit accumulé de la construction », doublé d'une « mise en œuvre incomplète de la décentralisation ».

« En l'espace d'une dizaine d'année, la situation s'est déteriorée. Pour moi, cela commençait à être un mystère ». Se référant aux chiffres de la production du logement en France, il tient à rappeler qu'en l'intervalle de quelques années au tournant des années 1970 et 80, le secteur passe de d'ordre de 600 000 constructions nouvelles à un rythme proche des 300 000 seulement. Il propose ainsi d'expliquer la crise du logement ressurgissant à la fin des années

1980, début des années 1990, comme un phénomène dû en parti à un déficit accumulé. Concomitamment, c'est durant cette période que l'État transfert au niveau local des pouvoirs en matière d'urbanisme et de construction, notamment à travers la délivrance des permis de construire, mais l'État confie surtout ce dossier aux élus locaux « avec très peu de conditions ». Lors des débats législatifs au parlement, le journaliste se souvient de la posture des députés-maires et sénateurs-maires qui « se comportaient davantage comme des élus locaux que comme les élus de la nation toute entière ». Des éléments de langage étaient à cet égard très efficaces, d'autant plus qu'il n'était guère possible à l'époque d'en mesurer les conséquences : « la politique du logement de telle ville doit se définir là-bas, et non à Paris... »

Ainsi, des communes ont fait le choix de « rester tournées sur elles-mêmes », construisant de nouveaux logements aux vues de leur population actuelle, privilégiant parfois « les opérations des grands promoteurs au détriment des logement sociaux, peu rentables électoralement ». Le syndrome « Nimby fonctionnait à plein avant l'heure », car tous les élus n'assumaient pas ce qui apparaissait pour beaucoup comme un « désagrément », le logement social et la venue de nouveaux habitants modestes, opposant ainsi les maires faisant montre de « courage politique » à ceux qui veillaient à ne pas « fâcher leur population ». Lors d'interviews où Tonino Serafini évoquait les besoins de demain, lorsque les enfants des habitants actuels de la commune où il enquêtait chercheraient à quitter le domicile de leur parent, « certains édiles bottaient en touche ». Il faut attendre une vingtaine d'années avant que l'intercommunalité ne rattrape progressivement cette dispersion de la politique du logement et son manque de programmation, en affirmant que « les besoins doivent être identifiés à l'échelle du bassin d'habitat ». Les résistances qu'a connu plus récemment Cécile Duflot alors ministre du logement, pour passer au PLU intercommunal, montrent selon Tonino Serafini combien l'enjeu demeure prégnant. Les motivations initiales de ce transfert de compétences avec la première décentralisation peuvent s'expliquer selon lui par deux principaux éléments. D'abord, « la gauche sociale-démocrate » de l'époque partageait le souci « d'impulser des avancées démocratiques » qui se déclinaient au niveau local. Ensuite, l'État planificateur avait été dans un passé récent l'auteur de « quelques monstruosités qui avaient entachées sa crédibilité » à conduire seul la politique du logement.

Cette interprétation des faits doit se conjuguer à une analyse du fonctionnement du système du logement, dont « toute la chaîne » serait désormais en crise. En effet, si les familles qui peinent à obtenir un Hlm sont les plus révélatrices d'un dysfonctionnement du système, leur situation est également « la conséquence du blocage de la situation d'autres ménages, qui n'ont précédemment dans la chaine pas trouvés à se loger au sein du parc privé ». Il y a par exemple

une faible part des ménages habitants en logement social qui y vivent en disposant de revenus qui leur permettraient de se loger ailleurs. Mais le problème est ailleurs pour Tonino Serafini.

> Les ménages logés en Hlm ayant des revenus situés au-dessus des plafonds, ne sont pas une explication pertinente au fait que 1,7 millions de personnes attendent un Hlm (2,2 millions si on y ajoute les demandeurs qui y sont déjà logés). Le problème fondamental c'est le prix des loyers dans le parc privé : face aux loyers fous du privés, notamment dans les grandes métropoles qui attirent les actifs, de plus en plus d'habitant de ces villes tentent leur chance en déposant un dossier de demande de Hlm avec un double objectif : payer moins cher tout en étant logé dans un appartement plus spacieux. Les loyers du privés totalement déconnectés des revenus de nombreux actifs, poussent ces derniers à se tourner vers les Hlm.

Ainsi « toute une chaine est sous tension ». C'est pourquoi d'ailleurs le logement social « va être forcé de se spécialiser, compte tenu des exigences du parc privé ». Cette métaphore de la chaine décrivant le système permet de comprendre pourquoi on ne peut opposer le secteur privé d'un côté, au secteur social de l'autre, à l'encontre par exemple du discours libéral qui avait cours dans les années 1980 au moment de la première cohabitation.

Jacques Chirac alors premier ministre voulait mettre fin au régime de loyers dit de 1948 qu'il jugeait inapproprié, ces petits loyers étant accusés d'avoir provoqués mécaniquement la hausse du reste du marché locatif. Or, « l'histoire a montré qu'il n'en a rien été, bien au contraire ». C'est à cette époque également que le logement étudiant est en panne, le CROUS construisant peu. « Tous les maillons semblent alors atteints : logement privé des promoteurs, opérations d'accession, Hlm, logement étudiant... » Une crise se manifeste « sans que l'on ne sache par quel bout la prendre pour tenter de la résoudre », tandis que l'État ne dispose plus de son autorité au plan local. Il faut alors attendre la Loi SRU en 2000 pour que l'État ne revienne directement sur le terrain de la politique nationale du logement, mais uniquement sous le prisme des Hlm, pour lesquels 70% de la population sont éligibles. Porté par le gouvernement de gauche dirigé par Lionel Jospin, ce texte n'a jamais été fondamentalement remis en cause, « toutes les tentatives de réformes portées par les gouvernements de droite ayant échouées ultérieurs ».

Le secteur du logement social est en lui-même un sujet particulier, dont le financement est « peu connu des Français qui pensent souvent que l'État intervient directement » sous la forme par exemple de larges subventions, alors que le système est au contraire basé sur les prêts de long terme de la Caisse des Dépôts, dont le principe a pour Tonino Serafini quelque chose de « particulièrement intelligent », qu'il qualifie même de « génial ». Mais son revers est sa complexité, elle constitue une limite importante pour le faire connaitre, si bien que les personnalités voulant le défendre ont parfois de la peine à le présenter. Inversement, il permet

de « nombreux raccourcis qu'empruntent ses opposants parfois avec démagogie ». Son intérêt est double pour l'action publique. Premièrement, il permet au logement social d'être financé « sans passer par le prélèvement d'un impôt ni d'une cotisation ». Deuxièmement, c'est un secteur « qui n'a jamais connu d'accident majeur », dont la « solidité a passé l'épreuve du temps ». En revanche, une caractéristique organisationnelle a toujours surpris le journaliste qui n'a jamais trouvé pour lui de réponse satisfaisante : « le nombre d'organismes ». Lisant à l'époque attentivement les rapports de la Miloos, l'instance de contrôle aujourd'hui refondue dans l'Ancols, il était frappé des « nombreuses aberrations de gestion épinglées chez les petits organismes ».

A l'inverse, sur le plan de la gouvernance centrale de la politique du logement, ses échanges constants avec les directeurs d'administrations lui permettent de relativiser les annonces des responsables politiques : « la mise en place par le dernier ministre en date d'un dispositif présenté comme nouveau, sous couvert d'une dénomination original, masque souvent la simple reconduite actualisée de l'existant ». C'est pourquoi les indicateurs de suivis de l'activité, notamment ceux de la construction, jouent selon lui un rôle essentiel pour objectiver l'interprétation des actions entreprises par leurs effets, « derrières les intentions politiques » revendiquées. L'enquête sur le terrain révèle également des nuances significatives dans l'évolution de la pratique, comme la VEFA par exemple. Si à l'origine, il s'agissait d'amortir la crise de 2008 pour la commercialisation des opérations déjà construites avec leur rachat par les organismes Hlm, le développement dans le temps de cette approche s'est accompagné progressivement d'une différenciation des programmes, « en séparant les cages d'escalier » selon que les lots sont destinés à l'investissement locatif privé ou au locatif social.

Ainsi pour Tonino Serafini, le système du logement peut être décrit comme « un ensemble dans lequel tout se tient », décomposable en deux principaux éléments. Le premier renvoie aux situations de marché, faisant intervenir « l'acquisition foncière, la construction procédant souvent par appel d'offre », suivant des procédures certes précisément définies, mais au contact direct des acteurs de marché. Le second élément, « hors marché », renvoie au logement social, répondant à une réglementation spécifique. Entre les deux, « tout doit concourir à la cohésion sociale », laquelle définit l'équilibre d'une société où « chaque citoyen y a sa place », y trouve des conditions de vie dans « l'assurance d'un minimum de dignité », que ce soit en matière d'hygiène, de sécurité, d'occupation normale relativement à la taille de son ménage. Le logement social trouve sa justification dans le fait que « le marché à lui seul ne parvient pas à garantir cette cohésion sociale… les familles n'ayant pas accès au logement social trouvant alors à se loger dans l'habitat insalubre ». Autrement dit, le marché génère lui-même ses formes

d'ajustements lorsque la politique de l'habitat fait défaut dans un pays : « les gens se débrouillent par eux-mêmes jusqu'à être parfois contraints d'habiter des bidonvilles ».

En France, l'État n'a fait que reproduire la démarche qu'avait portée le patronat à la fin du XIXe siècle avec les cités minières et ouvrières. « Mais au fur et à mesure que le tissu industriel se défaisait, les quartiers eux-mêmes se défaisaient ». Les ouvriers des usines à proximité des quartiers perdaient leur emploi et tombaient au chômage, tandis que les habitants travaillant ailleurs s'en allaient progressivement, « attirés par les politiques publiques d'accession à la propriété que l'État incitait fortement ». Ainsi, un processus d'accumulation des difficultés dans les quartiers d'habitat social s'est opéré, qui a fini par aboutir à la « crise des banlieues » pouvant être associée à un double phénomène plus profond : « le chemin de grue comme emblème d'une forme de production de l'habitat » et la « désindustrialisation conduisant au chômage de masse ». On ne peut imputer les problèmes observés dans les quartiers populaires directement à la chaine du logement, seulement « révélatrice d'une société » où le monde du travail a considérablement changé depuis les trente glorieuses, à cette époque où l'on construisait des Hlm pour loger les salariés de la croissance. « Grosso modo, l'ensemble des catégories de la population y étaient représentées », alors que désormais, les demandeurs de logement social connaissent tous à un degré ou un autre des difficultés, dans notre société où les revenus se précarisent, allant jusqu'à causer « des situations humainement inacceptables ». Celles-ci mobilisent le mouvement associatif, et notamment les militants engagés en faveur des personnes à la rue, dont la logique spécifique à ces actions mérite d'être explicitée.

Les revendications portant sur le parc privé appellent à la réquisition, tandis que celles sur le logement social portent sur le nombre d'attributions et de nouvelles constructions, avec comme corolaire la prise de conscience que « le stock disponible dans le parc public ne peut suffire à répondre à l'afflux des demandes ». Les occupations d'immeubles vacants voulant dénoncer l'inertie des pouvoir public se heurtent alors au « droit, extrêmement protecteur de la propriété privée ». Puis, la situation devient « intolérable sur le plan de l'ordre public » et conduit à l'expulsion des occupants, amenant les pouvoirs publics à chercher une solution du côté du parc social. En effet, l'État choisit de « ne jouer qu'un rôle incitatif sur le logement privé », et avec des résultats modérés. Il préfère se tourner vers le logement social avec l'argument du financement aidé, et de la destination du parc se devant d'accomplir une mission spécifique. On peut ajouter qu'« inconsciemment, les attentes vis-à-vis du parc privé sont très modérées ». Il en résulte que « l'État bouge peu tant qu'il n'y a pas de révolte », il intervient « après coup ». La conséquence observable aujourd'hui est une répartition sociale de l'espace qui devient « intolérable ». Dans l'intention d'y remédier, une double logique a été plus

récemment mise en place. D'une part avec la Loi SRU, l'État a essayé de rééquilibrer la situation avec le principe, via le logement social, de « loger les populations modestes dans tous les quartiers ». Et d'autre part inversement, l'État est intervenu dans la rénovation des quartiers d'habitat social « afin d'y faire revenir des couches moyennes ».

*

La France, du fait de son histoire marquée par la Révolution et la création de la République, est un pays qui se caractérise par ses services publics. Les Hlm font partie de ce vaste ensemble. Pour faire en sorte que chaque citoyen soit traité en tant que tel, l'État veille à l'intérêt général, un terme qui n'existait pas encore lorsque le patronat jeta historiquement les bases du logement social, mais avec cependant la même finalité. Pour que tous ceux qui travaillent, mais aussi plus généralement pour que tous les citoyens trouvent leur place dans une ville comme Paris, des dispositifs qui ne fonctionnent pas comme le marché sont nécessaires. Et plus le déséquilibre s'installe, plus la queue s'allonge pour l'accès au logement social, le rendant vulnérable à la critique libérale.

Figure 63 : Photographie de Tonino Sérafini à l'issue de l'entretien

Crédits : FR

Cette section, qui présente les discours de trois enquêtés, pris dans trois positions bien marquées, et rattachés à trois types de conceptions distincts, montre comment se diffusent les items dans la représentation du logement social à travers des récits divers de la politique du logement. La correspondance entre positions et prises de positions qui était systématique dans

l'analyse d'un moment particulier de changement, où l'attention se concentrait sur la haute administration et les politiques, lors des prémisses de la réforme du financement de 1977, est ici reportée sur la correspondance, moins systématique mais plus globale, du champ des acteurs du logement social. Pour la période contemporaine où les changements s'opèrent plutôt par glissements successifs, les représentations sont plus diffuses mais aussi plus variées, même si les positions dans le champ restent bien marquées. Si la complémentarité des points de vue confirme la pertinence de considérer, à l'instar de Yankel Fijalkow et Bruno Marseca, la grille de lecture en termes de champ, celle-ci mérite d'être associée à une interprétation plus théorique de l'ensemble des types de conceptions, qui ramène à la question fondamentale du logement, en-deçà de la lecture proprement sociologique.

Conclusion

En regardant les Hlm comme le nœud principal de la politique du logement, en s'intéressant aux acteurs nationaux de cette politique, un champ de positions apparait clairement. Il permet de distinguer les responsables politiques des grands administrateurs de l'État, et des nombreux praticiens qui organisent et dirigent le secteur. Ce résultat recoupe certes des catégories que distingue aisément la pensée commune des observateurs, mais ses implications théoriques renseignent surtout d'autres aspects plus fondamentaux. En effet, s'il est possible de résumer dans une cartographie élémentaire la place qu'occupent les principales figures du logement en France, en remarquant peut-être une qualité déjà identifiable au premier coup d'œil, celle-ci ne fait que résumer une combinaison complexe sous-jacente de positions, renvoyant à un parcours de long terme dans les organisations qui déterminent la politique du logement. Derrière la synthèse d'une méta-position s'enchevêtrent des postures professionnelles successives et parfois opposées, des discours qui s'enrichissent et se sédimentent, plus profondément des interprétations qui se forgent, des convictions qui s'affirment, le plus souvent pour la vie. En effet, aucun des acteurs interviewés n'a construit son discours sur un moment de révélation qui l'aurait fait bifurquer, sur la prise de conscience d'une erreur d'interprétation majeure qui l'aurait intellectuellement chahuté. Tout se passe comme si la politique du logement à travers le logement social, avançait d'un même mouvement installé, dont le fil directeur apparaîtrait sans peine, entrainé par la carrière, un engagement militant, un souvenir d'enfance dans la cour d'un Hlm.

Mais cet équilibre général des choses, du moins cette cohérence des variations internes, n'a rien d'une évidence. Elle se situe même en opposition complète avec un moment historique antérieur souvent pris en référence, celui de la grande réforme du financement de la politique du logement, conclue en 1977. À l'époque, de jeunes hauts fonctionnaires inventaient des modèles économétriques grâce à de nouvelles connaissances, inspirées notamment de travaux américains, que les responsables politiques montants voyaient comme des instruments modernes, en mesure de servir l'inflexion libérale qui symbolisait pour eux le progrès, tandis que les praticiens attachés pour beaucoup à des valeurs plus anciennes, s'avéraient plus

sceptiques quand ils n'y étaient pas farouchement réfractaires. Autrement dit aujourd'hui, l'apparence d'équilibre dans la crise permanente, de relative stabilité dans la conviction de continuer l'œuvre du logement social, n'a rien d'un fait anodin, ne relève pas de l'évidence, et mérite par conséquent un examen complet. Les discours des acteurs, recueillis par l'enquête, représentent en la matière un matériau éclairant, en tant qu'il se fait précisément le reflet d'une représentation. De leur propos, c'est en effet moins l'enchainement des événements, l'interprétation des dispositifs et la mesure de leur efficacité relative qui comptent, mais en-deçà de tout cela, la trame générale de la pensée qui les présente, la logique implicite et complètement incorporée qui la commande.

Il en ressort 19 items comme autant d'éléments qui composent le modèle Hlm, entendu donc comme une trame latente, mais efficiente dans l'espace social. Or, si ces items sont très largement partagés par l'ensemble des enquêtés, la combinaison de leur sélection les plus essentiels dans la question finale de synthèse n'en demeure pas moins diverse et organisée de façon cohérente. Deux groupes de trois items se détachent sur le fond, comme apparaissant les plus distincts et les plus cohérents, qui offrent une forme de synthèse structurale des représentations en présence. D'un côté, l'item « modèle social » du pays fonctionne avec celui de « population », habitants ou demandeurs, et l'item « politique publique » du logement social, renvoyant à la *politique sociale* des acteurs et de la politique du logement. De l'autre, l'item « parc » Hlm fonctionne avec deux systèmes, l'un pour son « financement », l'autre théorique, avec le « système de l'habitat ». Ce second groupe renvoie à la *gestion urbaine* de l'action. Pour autant, cette cohérence interne des items, pensée ici globalement, n'est discernable empiriquement que par des combinaisons partielles qui résument les conceptions des acteurs. Faut-il y voir un effet propre à la méthodologie de l'enquête qui exigeait un radical effort de synthèse au terme de chaque entretien : « Pour vous, qu'est-ce que les Hlm représentent pour la France ? ». Il paraissait en effet peu probable que les acteurs, au terme d'une heure trente de réflexion intense, ramassent leur propos avec 6 items différents. Mais leur sélection resserrée n'en devient que plus essentielle.

En effet, l'analyse statistique de leurs choix permet de distinguer deux types de conceptions qui se concentrent sur les items de la *politique sociale*, d'une part la conception « Idéal politique » avec pour référence cardinale le modèle social, de l'autre la « Gestion sociale » qui le laisse de côté. Inversement, deux autres types se concentrent sur les items de la *gestion urbaine*, l'un le plus faible en effectif, mais le plus original de ce fait dans sa composition, renvoie à une « Gestion rationnelle ». L'autre prend en compte les mêmes items, mais y ajoute le modèle social, soit une composante tout de même de la *politique sociale*, qui renvoie à

l' « Économie sociale ». Ces quatre types particulièrement contrastés rassemblent plus de sept enquêtés sur dix. Le cinquième type qui rassemble tous les items, concerne des points de vue plus variés, mais qui ont pour spécificité, contrairement aux précédents, de mettre en avant l'item « parc » dans une « Gestion pragmatique ». Ces cinq conceptions distinctes découlent d'entretiens portant exclusivement sur la politique du logement et le logement social, mais leurs orientations dépassent ce cadre de pensée pour s'inscrire dans une variété de grandes conceptions de la *cité*, qui traversent les représentations de la société contemporaine. Il s'ensuit que la représentation du logement social ne fonctionne pas en vase clôt, mais s'inscrit pleinement dans la pensée de son époque. En revanche, les interrogations très contemporaines sur l'influence du néolibéralisme en matière de logement social et de politique du logement, clairement identifiée par la recherche, ne sont pas encore passées dans la pensée commune des acteurs, ni dans leur vocabulaire, et ne se démarquent pas non plus sous la forme d'une conception spécifique.

Enfin, il est important de s'interroger sur la circulation de la pensée entre les items, du dialogue qui peut s'établir entre les différentes conceptions qui composent la représentation du logement social dans le champ. Les trois grandes positions des acteurs sont traversées par la diversité des conceptions, mais des effets de positions sont tout de même observés : ainsi les politiques semblent davantage pragmatiques et les administrateurs davantage attentifs à l'efficacité de l'action publique. Les praticiens quant à eux, sont les plus proches de la moyenne, mais semblent aussi les plus attentifs à des approches qui articulent l'engagement social et la rationalité de l'action, de ce fait peut-être moins politiques et étatistes que les autres acteurs.

De façon plus théorique, le champ du logement approché par le logement social montre l'engagement des acteurs nationaux dans une acculturation complexe, que l'occupation d'une position professionnelle, aussi haut placée soit-elle, ne suffit pas à elle seule à documenter. En effet, l'éventail large des intervenants en présence dans le champ, comme le déploiement des dispositifs public nombreux et en interrelations, passe immanquablement, pour être approprié par les acteurs, par un détour historique et la construction d'un parcours, où différentes facettes se révèlent et se complètent les unes les autres, afin de former une pensée unifiée capable d'appréhender globalement la problématique. Il en ressort que le récit des marges de manœuvres des acteurs dans leur action fait intervenir une tentative d'interprétation d'ensemble, sous la forme d'une synthèse personnelle insistant certes sur quelques aspects, mais à partir d'une compréhension vaste. Celle-ci permet de délimiter leur influence *a posteriori*, mais aussi d'expliquer les limitations de leur intervention. Si les acteurs ont tous occupé des fonctions de prises de décisions nationales, ou au contact direct de ces décisions, peu

revendiquent personnellement des inflexions à la politique du logement, hormis ceux proches du gouvernement, comme si la politique du logement demeurait dans sa représentation globale, selon une lecture traditionnelle pyramidale du politique.

Entendue comme une ressource, les recherches sur l'habitat de façon générale sont perçues comme éloignées de la décision et de l'action. Elles sont connues surtout des acteurs qui ont œuvré à leur développement et souvent complètement ignorées dans un paradoxe : d'un côté les acteurs pointent volontiers des impasses et des difficultés inhérentes à l'action publique contemporaine en matière de politique du logement, de l'autre cette difficulté cognitive n'est pas spécialement entendue comme un problème à résoudre ; il est laissé à un état de fait plus général. En ce sens la politique du logement telle qu'elle se présente à travers le discours des acteurs « à partir des sommets de l'État », semble recouper les résultats plus généraux de la sociologie de l'action publique qui pointe des « réagencements à la marge » (Lascoumes et Le Galès, 2012, p48). En définitive, pour ce qui est de la question du logement, qu'en retenir dans le rapport général entre les convictions forgées par l'expérience dans le champ et les connaissances disponibles établies par la recherche dans l'évolution de la politique du logement en France ?

Conclusion générale

Les connaissances sur la politique du logement contemporaine en France font état d'un déséquilibre structurel étudié sous quatre angles distincts. Un premier angle est celui du mal-logement, qui se concentre sur les effets exogènes du système. Une part grandissante de la population voit sa situation précarisée en termes de conditions d'habitation. L'accent est donc porté sur la population. Le logement social est vu comme une voie privilégiée de solution. Un deuxième angle est celui de l'action publique, qui se concentre sur l'intention, la cohérence et l'efficacité des dispositifs mis en œuvre. L'abandon par l'État de grandes politiques temporaires, au profit de multiples actions sur le long terme déléguées à des agences, rend flou le sens politique. L'accent est donc porté sur l'analyse d'une politique publique. Le logement social est alors vu comme une des composantes structurantes de cette politique. Un troisième angle est celui du système de l'habitat, qui se concentre sur l'articulation entre dynamiques urbaines et dynamiques sociales. Les travaux prospectifs qui en découlent font état d'un niveau de tension grandissant au sein de ce système. L'accent est porté sur les logiques de chaînes et de filières. Le logement social est vu comme un type de logement qui perd sa vertu d'ascenseur social. Enfin, le quatrième angle est celui de l'échelon européen qui permet de prendre du recul sur le modèle social français. Il interroge le caractère inéluctable ou non de sa résidualisation au profit du marché et d'opérateurs privés. Le logement social est alors entendu comme un marqueur du modèle social français.

Ainsi les connaissances sur la politique du logement vues à travers le logement social peuvent être résumées en quatre concepts clés : population, politique publique, système de l'habitat, modèle social. Chacun de ces concepts éclaire une facette du logement social. Une modélisation théorique peut donc en être tirée. Le modèle social français se fonde de façon privilégiée sur une composante hors marché pour répondre à la question contemporaine du logement, ce qui implique une politique publique puissante, comptant principalement sur le logement social. Mais les effets du fonctionnement du système de l'habitat rendent complexe l'appariement avec la population précarisée. Il en ressort que le logement social est un outil indispensable, mais à l'efficience limitée du fait d'un déséquilibre structurel. Parce qu'il reste

central dans la politique du logement, rien n'interdit de parler dans ces conditions de modèle Hlm, dans le sens où modèle signifie « structures essentielles d'une réalité et capable à son niveau d'en expliquer ou d'en reproduire dynamiquement le fonctionnement ». En toute logique pure, prendre acte de ce modèle devrait conduire à une bifurcation politique. Or, la période contemporaine se caractérise par sa stabilité, une certaine continuité, tout du moins infléchie selon des évolutions lentes, des changements par effets de retrait.

Opérer un retour historique est particulièrement utile pour observer comment les problématiques évoluent et la façon dont les acteurs s'en saisissent, jusqu'à aboutir au diagnostic de la situation contemporaine. En effet, contrairement à une idée reçue sur le logement social qui voit dans les Trente Glorieuse un moment politique mettant en avant et à l'honneur les Hlm, la politique du logement s'avère déjà fortement orientée vers l'accession à la propriété. Certes, la logique productiviste issue de la reconstruction est favorable au développement du logement social, mais les volumes montrent que la production privée n'est pas en reste, bien au contraire. En revanche, le résultat de cette production hors marché est bien la constitution d'un vaste parc qui installe les Hlm comme un secteur économique substantiel, portant un projet social singulier par rapport au fonctionnement du marché et directement lié à l'intervention publique. Rétrospectivement, il apparait donc important de raccorder l'histoire du logement social à l'histoire de la politique du logement dans son ensemble, sans quoi l'influence des Hlm pourrait être surdéterminée dans l'interprétation et ainsi biaiser la mesure de son rôle dans la situation contemporaine. C'est pourquoi cette analyse doit être associée à celle du champ du logement social qui n'agit pas principalement en fonction des connaissances disponibles sur son objet, mais selon une autre logique que l'investigation empirique permet d'éclairer.

L'étude des acteurs nationaux en charge du logement social et de la politique du logement montre un champ qui s'organise entre trois grandes positions, distinguant les Politiques, classiquement en charge d'élaborer un récit qui prépare l'avenir, les Administrateurs au service d'un État qui agit sur l'organisation efficiente de la société, les Praticiens qui œuvrent sur le terrain et représentent la société civile. Ces trois positions ne sont pas respectivement porteuses de conceptions opposées ou concurrentes du logement social, qui entretiendraient un débat dont l'équilibre risquerait de basculer à court terme. Pour mémoire, la grande réforme de 1977 s'était soldée par un compromis en faveur de la haute administration porteuse d'une conception libérale, grâce au soutien des politiques de l'époque, mais fortement amendé par les praticiens du logement social attachés à une conception universelle. La configuration actuelle est différente, car les conceptions qui traversent le champ du logement sont porteuses d'une

diversité plus large qui recoupe les grandes visions de la cité, traversant la société et limitant par conséquent les effets de grands clivages de fond.

En effet, les conceptions du logement social que véhiculent les représentations des acteurs tournent essentiellement autour de six items. Il apparaît que ces items recoupent les quatre angles déjà cités dans le champ des connaissances, mais occupent cependant des places différentes. En effet, si le modèle social est soulevé par la moitié des enquêtés, seul 1 sur 5 tient compte du système de l'habitat au final. Autrement dit, l'item le plus mobilisé est aussi celui sur lequel la recherche a plutôt relativisé son caractère déterminant dans la politique du logement, tandis que l'item le moins mobilisé parmi les items essentiels, porte sur un développement théorique qui découle au contraire directement du diagnostic de la période contemporaine, pointant un grippage structurel. Cette observation est immanquablement un facteur de stabilité dans la politique du logement contemporaine.

Les deux autres items mis en avant par les acteurs sont le parc et son financement. Ce dernier renvoie directement à un élément de formation du modèle antérieur à la période contemporaine. En effet, très tôt est apparu un financement spécifique. En revanche, la considération du logement social en tant que patrimoine massif dans la structure des résidences principales s'entend différemment. Il est le produit de l'effort de construction durant les Trente glorieuses associé à une politique de fortes subventions directes aux organismes Hlm qui n'a plus cours aujourd'hui. Ce qui était le cœur du modèle dans les années 1950, la machine productiviste étatisée, n'existe plus aujourd'hui. Elle est remplacée par l'inertie d'un vaste parc de plusieurs millions de logements, qui pèse davantage dans la structure que la dynamique et entretient sa production actuelle dans une double logique de régulation de la maturation des dettes et de relance contracyclique. Autrement dit, la dynamique de production massive s'est largement ralentie. Aujourd'hui le parc social repose sur des rythmes de construction plus limités et un effort d'entretien du parc existant important. Les prêts à la construction du patrimoine le plus ancien sont progressivement remboursés, en conséquence les loyers participent à la fois à son entretien et aux constructions nouvelles. Ainsi, la référence au financement relève d'un des fondamentaux historiques du modèle, tandis que le parc renvoie plus spécifiquement à l'originalité de la période contemporaine.

La combinaison des quatre items en relation avec les connaissances (modèle social, politique publique, population, système de l'habitat), auxquels s'ajoutent l'item du financement commun au modèle antérieur (les bases du financement du logement social sont inchangées) et celui du parc, spécifique au modèle actuel (la logique gestionnaire l'emportant désormais sur celle de la production), se traduit par un ensemble de conceptions bien réparties selon les

positions des acteurs, mais avec cependant plusieurs tendances de fond qui doivent être prises en considération. La plus significative est que les politiques ne renvoient jamais au système de l'habitat, de telle sorte que leur conception ne fait pas intervenir le diagnostic sur le grippage du système. Autrement dit, les acteurs en charge de l'élaboration du récit politique minorent l'effet structurel spécifique de la question du logement, qui conditionne la trajectoire de long terme de sa politique. Les Politiques sont plus proches d'une conception pragmatique tournée vers la mobilisation du parc existant. Les Administrateurs sont logiquement attachés à l'efficacité de l'action publique, dans une vision étatique, mais qui de ce fait a tendance à minorer les questions financières et de système de l'habitat qui conditionnent fortement l'activité des opérateurs, les Praticiens s'inscrivant quant à eux en grande partie dans une logique d'économie sociale.

De façon plus fine, il apparaît que le parcours des acteurs dans le champ a plus d'influence dans l'élaboration de leur conception, que leur appartenance à telle ou telle grande position. En effet, la mobilisation de tous les items traverse les discours, de sorte qu'il existe un vaste socle commun des acteurs, qui contribue à stabiliser la configuration politique existante. Cependant, les sujets d'équivoques ne manquent pas et faute de structuration plus marquée, ceux-ci peuvent expliquer le statu quo politique. Premièrement, le modèle social encourage la mobilisation du logement social dans la politique du logement, sans inviter à la repenser plus fondamentalement, d'autant que les acteurs ignorent très largement dans leur discours l'échelon européen qui pourrait permettre d'entrer dans une logique comparative. Deuxièmement, la définition de la population concernée par le logement social est tiraillée entre les plafonds de ressources et la réalité des attributions. L'écart est tel que la représentation de la population oscille entre le plus grand nombre et les plus modestes sans pouvoir dénouer la question. Mais ce point déjà connu par ailleurs est renforcé par le fait que la population n'est jamais considérée en tant que telle, du point de vue des habitants, qui représentent tout de même plus de 10 millions de personnes. Les habitants du logement social ne sont jamais considérés par les acteurs comme un groupe existant. Cette observation ne semble pas avoir été particulièrement mise en avant par la recherche.

En revanche, l'action publique est un item par lequel est souligné l'importance du cadre national du logement social. La relation avec l'échelon local reste peu développée par les enquêtés. L'articulation des échelles pour la conception et la mise en œuvre de la politique du logement n'est donc pas apparue clairement comme un sujet en soi, y compris de la part des enquêtés dont le profil est plus spécialement marqué par des fonctions locales. Compte tenu du très fort développement des intercommunalités ces vingt dernières années, de la montée en

puissance des politiques locales de l'habitat, il serait intéressant d'approfondir cette question à la fois du point de vue des acteurs nationaux et, en miroir, du point de vue des acteurs locaux, car de cette articulation dépend beaucoup l'efficacité de la politique du logement. En effet, les travaux théoriques sur les marchés locaux du logement et sur les systèmes locaux de l'habitat ont montré le caractère crucial de cette échelle. Ce point est à lier aussi à la faible prise en compte des quartiers de la politique de la ville, comme du logement d'abord, grandement dissociés dans le discours des acteurs de la question du logement et du logement social en tant que telle. Autrement dit, centrer l'attention sur le logement social tend à conforter cette clé d'entrée sur la politique du logement, mais ne semble pas un point de raccordement automatique aux autres problématiques connexes de l'habitat. C'est probablement sa principale limite dans sa contribution à une vision d'ensemble. En effet, la prise en compte de la diversité des manifestations de la question du logement en fonction des territoires et des contextes urbains n'en demeure pas moins un volet complémentaire essentiel.

Sur le plan des acteurs du secteur, l'enquête témoigne d'un intérêt assez général à aborder la réflexion sur la politique du logement du point de vue du logement social. Les refus de participer sont restés marginaux et la teneur des propos tenus montre une grande homogénéité et ce en dépit d'une conduite des entretiens volontairement peu directive, pour laisser les pensées s'exprimer le plus librement possible dans leur enchaînement. Cependant, ce n'est pas la posture naïve qui a été adoptée par l'enquêteur, mais celle d'une connaissance experte qui consiste, en pointant certains détails, des aspects circonstanciels en référence à tel ou tel autre acteur, à mieux cerner les convictions et les idées des enquêtés. Compte tenu du fait que l'enquête révèle une mobilisation variable des connaissances disponibles par les acteurs, il serait intéressant d'approfondir ce point, important dans la fabrique de la politique du logement. Si les représentations ont une influence pour expliquer la stabilité, le mouvement général de la politique du logement chemine par définition vers ses prochaines réformes. Les modes de production et circuits de diffusions de connaissances, de même que les événements ou analyses qui forgent les convictions suivant d'autres logiques, par exemple lors des événements professionnels et des interactions informelles qu'ils suscitent, mériteraient certainement d'être examinés. Le Congrès Hlm a en effet été cité seulement à travers ses rapports. Il constitue plus largement le premier salon professionnel itinérant de France, avec une participation en hausse, de plus de 14 000 professionnels en trois jours à Lyon en 2022, où se croisent dirigeants locaux et nationaux, chaque fois au moment des débats sur la loi de finances. Chaque nouvelle mandature est l'occasion d'une prise de position ou de la signature d'un document engageant. D'autre part, la présentation du rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre, à quelques

semaines de la fin de la trêve hivernale des expulsions, compte plusieurs milliers de participants à Paris. Si l'enquête confirme l'hypothèse du champ, en tenant compte d'un spectre large de positions combinées, ses objectifs centrés sur la représentation n'ont pas mis l'accent sur les modalités de son fonctionnement. L'influence des grands événements pourrait être une piste à étudier, parmi d'autre.

Parce que le secteur du logement social comporte aussi nombre d'aspects de nature conflictuelle dans ses composantes : l'indépendance paritaire de la gouvernance d'Action logement est régulièrement remise en cause par l'État. La circulation des marges d'autofinancement entre Société anonymes et Offices publics d'Hlm fait débat entre les organismes. Les modalités d'engagement des organismes Hlm vis-à-vis de l'État en matière de politique patrimoniale, à travers les Conventions d'utilité sociale, sont l'objet de négociations multiples. L'analyse des représentations ne permet pas d'approcher distinctement les logiques organisationnelles correspondantes, qui participent à l'équilibre de la période contemporaine, mais constituent autant de prises pour des changements possibles à l'avenir. En partant des acteurs, c'est-à-dire des individus, cette recherche laisse de côté les organisations en tant que telles, qui font partie du champ. Mais pour envisager une autre recherche complémentaire en ce sens, les prérequis seraient très différents. Si en matière de représentations et d'acteurs, l'observation en tant que professionnel sur plusieurs années est un atout pour construire l'enquête, partir d'une position déjà située apparaît plutôt comme un obstacle pour approcher les organisations. En effet, travailler sur des intérêts structurellement divergents impose d'opter pour une position d'enquêteur a priori neutre dans le champ. Par exemple, la sollicitation d'un entretien auprès d'un fonctionnaire de l'Agence nationale du contrôle des organismes de logement social n'avait déjà pas abouti, au motif que la présente recherche était initialement financée par l'Union sociale pour l'habitat et ce malgré le sujet de portée générale. Les limitations d'accès aux informations sur un sujet portant sur les organisations n'en ont été que décuplées.

D'un point de vue théorique, l'interprétation qui présente le logement social aujourd'hui dans un « présent liquide » (Le Goff et Leplaideur, 2021) peut être développée à l'aide d'une approche complémentaire. Si les évolutions récentes de la politique du logement, souvent lues comme suivant une pente néolibérale (Fol et al., 2022 ; Desjardins, 2008) vont dans le sens d'une liquéfaction des Hlm, la prise en compte de leur histoire sur le plus long terme, ainsi que la description de l'état des représentations actuelles, permettent d'approfondir l'analyse en considérant ce que le sociologue Andrew Abbott appelle un « présent épais ». Dans une série de conférences au Collège de France sur la relation entre « faits et valeurs » en sciences sociales,

celui-ci propose non plus de les opposer fondamentalement, mais de les articuler dans « une mise en tension du présent que nous vivons, et ce de manière dynamique » (Abbott, 2020, p105). Il propose de partir de la réciprocité des activités qui consistent à expliquer (des faits) d'une part et choisir (juger des valeurs) de l'autre, en ce sens que ces activités se passent toujours au présent, dans un état particulier des connaissances, une représentation du passé et une vision de l'avenir plus ou moins implicites, qui décrivent plutôt des processus sociaux. Une lecture contemporaine de la politique du logement à partir des Hlm pourrait être développée dans cette perspective de recherche.

En effet, la prise de conscience récente d'un effet de masse critique du patrimoine Hlm conduisant à une régulation productiviste (Gimat, 2017) constitue justement un exemple de fait qui devient une valeur. Inversement, la relecture historique de la période des Trente glorieuses montre la dynamique prééminente de l'accession à la propriété sur le développement du parc social et tend à relativiser le rôle de ce dernier. Ainsi la valeur d'un logement social accompagnant les parcours résidentiels en temps de croissance devient davantage le fait d'un processus plus complexe indissociable de l'ouverture à l'accession à la propriété, dans le cadre d'une politique plus globale. De façon plus générale, cette lecture théorique pourrait alors tenter de réinterroger, dans le but de contribuer à mieux articuler les trois grandes voies de recherches identifiées que sont le mal-logement, l'action publique et le système de l'habitat, toutes prolongées par des prises de positions politiques associées, qui engagent donc à la fois des faits analysés et des valeurs associées. Dès lors, une approche comparative à l'échelle européenne pourrait être envisagée, en repartant en particulier des résultats obtenus par la recherche depuis une dizaine d'années (Lévy et Tutin, 2010 ; Whitehead et Scanlon, 2007).

Bibliographie

Ouvrages généraux

ABBOTT ANDREW, 2020, *Faits et valeurs*, Paris, éditions du Collège de France

BAUMAN Z., 2007, *Le présent liquide, peurs sociales et obsessions sécuritaires*, Paris, Le Seuil

BEITONE A. (et alii.), 2004, *Économie*, collection aide-mémoire, Paris, Sirey, Dalloz

BERGOUNIOUX A. ET MANIN B., 1979, *La social-démocratie ou le compromis*, Paris, Presses Universitaires de France

BOLTANSKI L., 2008, *Rendre la réalité inacceptable, à propos de La production de l'idéologie dominante*, Paris, Demopolis

BOLTANSKI L. ET THÉVENOT L., 1991, *De la justification, les économies de la grandeur*, Collection nrf essais, Paris, Gallimard

BOLTANSKI L. ET CHIAPELLO E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard

BORGETTO M. ET LAFORE R., 2000, *La république sociale, Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, Paris, Presses universitaires de France

CASTEL R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, collection L'espace du politique, Paris, Fayard

CHEVALIER L., 1958, *Classes laborieuses et classes dangereuses pendant la première moitié du XIXe siècle*, Paris, Plon

CHOAY F., 1980, *La règle et le modèle, Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, collection Espacements, Paris, Le Seuil

CORNUEL D., 2021, *Inégalités et croissance, une contre analyse*, collection Questions économiques, Paris, L'Harmattan

CROZIER M. ET FRIEDBERG E., 1977, *L'Acteur et le système, Les Contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil

CURNIER ., 1997, *Aggravation (1989-1996)*, Paris, Fourbis

DUREAU F. et HILY M.-A., 2009, *Les mondes de la mobilité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes

ESPING-ANDERSEN G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press & Princeton, Princeton, Princeton University Press

FOURQUET J., *L'Archipel français, une nation multiple et divisée*, 2019, Paris, Le Seuil

GEFEN A. ET LAUGIER S. (dir.), 2020, *Le pouvoir des liens faibles*, Paris, CNRS éditions

GRAFMEYER Y., 1994, *Sociologie urbaine*, Paris, Nathan

HABERMAS J., 1998, *L'intégration républicaine, essai de théorie politique*, (titre original : *Die Einbeziehung des Anderen*), Paris, Fayard

HERLIN P., 2018, *Pouvoir d'achat, le grand mensonge*, Paris, Eyrolles

JOSEPH I. et GRAFMEYER Y. (ED.), 1979, *L'Ecole de Chicago*, Paris, Champ urbain

KENNETH F., 2006, *L'architecture moderne*, Thames & Hudson (1e édition anglaise 1980), 2e édition française, Paris, Thames & Hudson

LASCOUMES P. et LE GALÈS P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, collection 128, série Domaines et approches, (2e éd.), Paris, Armand Colin

LE ROUX B., 2014, *Analyse géométrique des données multidimensionnelles*, (1e édition avec Henri Rouanet, 1993), 2e édition revue et augmentée, Paris, Dunod

LIPSKY M., 1980, *Street Level Bureaucraty*, New York, Russel Sage Foundation

MARCHAL H. et STÉBÉ J., 2009, *Traité sur la ville*, Paris, Presses universitaires de France

MERLIN P., 2007, *L'aménagement du territoire en France*, collection études, Paris, La documentation française

MORIN E., 1986, *La méthode, 3. La Connaissance de la connaissance,* Paris, Le Seuil

MENDRAS H., 1988, *La Seconde Révolution française. 1965-1984*, Paris, Gallimard

PAUGAM S., 2005, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France,

PAUGAM S. (dir.), 2011, *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, collection Quadrige, Paris, Presses universitaires de France

PIKETTY T., 2013, *Le capital au XXIe siècle*, collection Les livres du nouveau monde, Paris, Le Seuil

SEGAUD M., 2007, *Anthropologie de l'espace, Habiter, fonder distribuer, transformer*, collection U, Paris, Armand Colin

SANDERS L., 1990, *L'Analyse des données appliquée à la géographie*, Montpellier, Reclus

UVAROV ET C., 1956, *Dictionnaire de des sciences mathématiques, mécanique, cosmographie, physique, chimie*, adaptation de Cohen Marie-Elisa et Taton René, Paris, Presses universitaires de France

Ouvrages spécialisés

L'adieu au chômage, Non, les politiques n'ont pas tout essayé, 2013, Paris, Regards croisés sur l'économie n° 13

AMIOT M., 1986, *Contre l'Etat, les sociologues, Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980*, Paris, Éditions de l'EHESS

ASCHER F. (coord.), 1995, *Le logement en question*s, postface d'Olivier Piron, collection Monde en cours, La tour d'Aigues, L'Aube

AUTHIER J.-Y., BONVALET C. ET LÉVY J.-P., 2010, *Élire domicile : La construction sociale des choix résidentiels*, Lyon, Presses universitaires de Lyon

BALL M., HARLOE M. et MARTENS M., 1989 *Housing and social change in Europe and th USA*, Londres, Routledge and Kegan

BATSCH L., BURCKEL D., CUSIN F., JUILLARD C., 2006, *Demande de logement : la réalité du choc sociologique*, Paris, Crédit Foncier

BELMESSOUS F., BONNEVAL L., COUDROY DE LILLE L. et ORTAR N. (ed.), 2014, *Logement et politique(s), un couple encore d'actualité ?*, collection Habitat et sociétés, Paris, L'Harmattan

BLANC-CHALÉARD M.-C., 2016, *En finir avec les bidonvilles, Immigration et politique du logement dans la France des Trente Glorieuses*, Paris, collection Histoire contemporaine, Paris, Éditions de la Sorbonne

BERGERAND M., *L'habitat social de fait : un habitat sans valeur(s) ?* sous la direction de Yankel Fijalkow et Claire Lévy-Vroelant, Paris, Crh-Lavue, thèse en cours

BONNET L., 2015, *Métamorphoses du logement social, Habitat et citoyenneté*, collection le Lien social, Rennes, Presses universitaires de Rennes

BONVALET C., BRUN J., MARION S. (dir.), 2000, *Logement et habitat, bibliographie commentée*, Paris, La documentation française

BONVALET C. (dir.), 1994, *Logement, mobilité et populations urbaines*, Paris, CNRS Editions,

BORDET J., 1998, *Les jeunes de la cité*, Rennes, Presses universitaires de France

BOURDIEU P. (dir.), mars 1990, *L'économie de la maison*, numéro double des *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81-82

BOURDIEU P., 1982, *Ce que parler veut dire, L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard

BOURDIEU P., 1989, *La noblesse d'État, grandes écoles et esprit de corps*, collection Le sens commune, Paris, Minuit

BOURDIEU P., 2000, *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon

BOURDIEU P., 2001, *Les structures sociales de l'économie*, collection Liber, Paris, Le Seuil

BOURGEOIS M., 2013, *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux : Enquête ethnographique dans un organisme HLM*, préface de Renaud Epstein, Paris, L'Harmattan

BRUN J. et RHEIN C. (dir.), 1994, *La ségrégation dans la ville*, préface de Marcel Roncayolo, collection Habitat et Sociétés, dans le cadre du réseau Socio-économie de l'habitat, Paris, L'Harmattan

BRUNET R., 1990, *Le territoire dans les turbulences*, Montpellier, Reclus

CALCOEN F. ET CORNUEL D. (dir.), 1999, *Marchés immobiliers, segmentation et dynamique*, Paris, Adef

CARRAZ M., JEGOUZO Y., PRIET F. (dir.), 2014, *Du logement social à l'habitat : Les Offices cent ans après la loi Bonnevay*, Les Cahiers du Gridhuh n°24

CARSALADE Y., 1971, *Prévision et logement*, thèse d'économie de l'Université Paris 1

CASTEL R., 2003, *L'insécurité sociale, Qu'est-ce qu'être protégé*, collection La République des idées, Paris, Le Seuil

CASTEL R. ET DUVOUX N., 2013, *L'avenir de la solidarité*, collection La vie des idées, Paris, Presses universitaires de France

CASTELLS M., CHERKI E., GODARD F., MEHL D., 1978, *Crise du logement et mouvements sociaux urbains : Enquête sur la région parisienne*, Paris, La Haye, Mouton

CHALINE C., 2020, *La politique de la ville*, collection Que sais-je ?, (10e édition), Paris, Presses universitaires de France

CHALLE L. ET ALII., 2019, *Parent isolé recherche appartement : discriminations dans l'accès au logement et configuration familiale à Paris*, Paris, TEPP

CHARMES É., BACQUÉ M.-H., 2016, *Mixité sociale, et après ?*, collection la vie des idées, Paris, Presses universitaires de France

CHOMBART DE LAUWE P.-H., 1963, *Des hommes et des villes*, Paris, Petite bibliothèque Payot, 2e éditions

CLERC P., 1967, *Grands Ensembles, banlieues nouvelles, Enquête démographique et psycho-sociologique,* (Centre de Recherches d'Urbanisme, Institut national d'Études démographiques, Travaux et Documents, 49.), Paris, Presses Universitaires de France

COING H., 1966, *Rénovation urbaine et changement social*, Paris,Les éditions ouvrières

COLOOS B. (coord.), 1997, avec Francis Calcoen, Jean-Claude Driant, Benoît Filippi, *Comprendre les marchés du logement*, collection Ville et entreprises, Paris, L'Harmattan

CORDIER M., 2011, *De la politique du logement aux politiques locales de l'habitat : l'apprentissage de l'action collective négociée*, sous la direction de Jean-Claude Driant, Créteil, Université Paris-Est Créteil

CORNUEL D., 2013, *Économie immobilière et des politiques du logement*, préface d'Alain Béchade, post face de Philippe Pelletier, collection Ouvertures économiques, Louvain-la-Neuve, De Boeck

CORNUEL D., 2017, *Marché du logement et aides publiques*, collection Logiques sociales, Paris, L'Harmattan

CORNUEL D. et DURIEZ B., 1983, *Le mirage urbain, histoire du logement à Roubaix*, Paris, Anthropos

COSTIL-LEVASSEUR M., 2016, *Saint-Denis face au défi de l'habitat insalubre, enjeux et politiques publiques*, sous la direction de Béatrice Giblin et de Frédérick Douzet, Paris, Université Paris 8

DATSENKO R., 2016, *Economie des politiques d'aide au logement locatif*, sous la direction de Didier Cornuel, Lille, Université Lille 1

DAUBEUF J.-B., MARCHAL H., BESOZZI T., 2017, *Idées reçues sur les bidonvilles en France*, Paris, Le Cavalier Bleu

DEFFONTAINE P., 1972, *L'homme et sa maison*, Paris, Gallimard

DELAUNAY F., 2018, *Usages des espaces récréatifs : quand l'enfant questionne les normes de production de l'espace public*, sous la direction de Jean-Pierre Lévy, Champs-sur-Marne, Université Paris Marne la Vallée

DEMOULIN J., 2016, *La gestion du logement social, l'impératif participatif*, préface de Marie-Hélène Bacqué, Rennes, Presses universitaires de Rennes

DONZELOT J. et ESTÈBE P., 1994, *L'État-animateur, Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit

DOS SANTOS J., 2016, *L'utopie en héritage. Le Familistère de Guise (1888-1968)*, Tours, collection Perspectives historiques, Tours, Presses universitaires François Rabelais

DRIANT J.-C. (coord.), 1992, *Habitat et villes, l'avenir en jeu*, collection Ville et entreprise, Paris, L'Harmattan

DRIANT J.-C., 1995, *Les marchés locaux du logement, savoir et comprendre pour agir*, Paris, Presses de l'École des Ponts et Chaussées

DRIANT J.-C., 2015, 2e édition (1e éd., 2009), *Les politiques du logement en France*, collection Études, Paris, La Documentation française

DRIANT J.-C. et MADEC P. (dir.), 2018, *Les crises du logement*, collection la vie des idées, Paris, Presses universitaires de France

DUVOUX N., 2012, *Le nouvel âge de la solidarité, Pauvreté, précarité et politiques publiques*, collection La République des idées, Paris, Le Seuil

DUVOUX NICOLAS, BARONNET JULIETTE, BEST ALICE, BRUNET FLORENCE (FORS - RECHERCHE SOCIALE), 2021, *Accompagner les familles monoparentales. Moyens et enjeux de l'autonomisation de publics à la croisée des vulnérabilités*, Paris, CNAF,

EFFOSSE S., 2003, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses,* Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de la France

ENGELS F., 1e éd. allemande 1887, La question du logement, 1e éd. en français traduite par Léon Limon, Bureau des éditions, française, 1936, 2e éd. traduite part Gilberte Lenoir, Paris, Éditions sociales, 1957

ENGELS X., HÉLY M., PEYRIN A., TROUVÉ H., 2007, *De l'intérêt général à l'utilité sociale, La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, collection Logiques sociales, Paris, L'Harmattan

EPSTEIN R., THOMAS K., 2020, *Ces quartiers dont on préfère ne plus parler. Les métamorphoses de la politique de la ville (1977-2018)*, Parlement[s], Rennes, Presses universitaires de

FAURE A. et LÉVY-VROELANT C., 2007, *Une chambre en ville, Hôtels meublés et garnis à Paris, 1860-1990*, Grâne, Créaphis

FIJALKOW Y., 1994, *La construction des ilots insalubres, Paris 1850-1945*, Préface de Marcel Roncayolo, collection Habitat et Sociétés, Paris, L'Harmattan

FIJALKOW Y., 2011, *Sociologie du logement*, collection Repères, Paris, La Découverte

FIJALKOW Y., 2019, *Récits et représentations des discours parlementaires sur le logement social en France dans les années 2000*, Rapport pour l'Union sociale pour l'habitat, Paris, Centre de recherche sur l'habitat

FIJALKOW Y. ET MARESCA B., 2022, *L'archipel résidentiel, logement et dynamiques urbaines*, collection Le siècle urbain, Paris, Armand Colin

FLAMAND J.-P., 1989, *Loger le peuple, essai sur l'histoire du logement social*, collection Textes à l'appui, Paris, La découverte

FLAMAND J.-P., 2012, *La question du logement, aujourd'hui en France*, Angoulême, Abeille et Castor

FRÉTIGNY R., 2015, *Financier la cité, La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France*, sous la direction de Gilles Pinson, Lyon, Université de Lyon

FREY J.-P., 1995, *Le rôle social du patronat, du paternalisme à l'urbanisme*, collection Habitat et Sociétés, Paris, L'Harmattan

GIMAT M., 2017, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM (2004-2014)*, sous la direction de Sylvie Fol, Paris, Université Panthéon Sorbonne

GHÉKIÈRE L., 1988, *La politique de financement du logement en France : analyse de l'évolution des orientations de 1970 à 1987*, mémoire de DEA sous la direction de Didier Cornuel, Lille, Université de Lille

GHÉKIÈRE L., 1991, *Marchés et politiques du logement dans la CEE*, préface de Roger Quilliot, Paris, La Documentation française et Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM

GHÉKIÈRE L., 1992, *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, préface de Roger Quilliot, Paris, La documentation française, Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM

GHÉKIÈRE L., 2007, *Le développement du logement social dans l'Union européenne, Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, préfaces de Michel Delebarre, Paul-Louis Marty, Pierre Quercy, Gérard Bayol, Paris, Dexia éditions, avec le Cecodhas et l'Union sociale pour l'habitat

GRANELLE J.-J., 1986, *La Construction et les politiques du logement : essai de comparaisons européennes*, UFR de sciences économiques et sociales, Lille, Université de Lille

GROUX G. ET LÉVY C., 1993, *La possession ouvrière : du taudis à la propriété, XIXe-XXe siècle*, Ivry, L'Atelier

GUERRAND R.-H., 1966, 1e éd. à Paris aux Éditions ouvrière, *Les origines du logement social en France, 1850-1914*, 2e éd. en 1987 à Paris aux éditions Quintette sous le titre *Locataires & propriétaires,* réédition 2010, préface d'Annie Fourcaut, Paris, Éditions de La Villette

GUERRAND R.-H., 1992, *Une Europe en construction : deux siècles d'habitat social en Europe*, préface et postface de Roger Quilliot, Paris, La Découverte

GUERRAND R.-H., 1997, *Les Lieux, Histoire des commodités*, Paris, La découverte

HALBWACHS M., 1909, *Les expropriations et le prix des terrains à Paris (1860-1900)*, Thèse de doctorat en droit, Paris

HARLOE M., 1995, *The People's Home ? – Social Rented Housing in Europe and America*, Studies in Urban & Social Change Series, Hoboken, Wiley-Blackwell

HASCOËT Y., 2016, *Vers une modification de l'image de la cité d'habitat social ? Lisières métropolitaines et détours recréa(r)tistes (Marseille, Paris, Montréal)*, sous la direction de Isabelle Lefort et Eric Charmes, Lyon Université Lyon 2

HOUARD N., 2007, *Droit au logement et mixité sociale, les contradictions du logement social*, collection Habitat et société, Paris, L'Harmattan

HOUARD N. (coord.), 2011, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement, *Loger l'Europe, Le logement social dans tous ses États*, Paris, La documentation française

KAËS R., 1963, *Vivre dans les grands ensembles*, Paris, Éditions ouvrières

KAMOUN P., 2000, *V'la Cochon qui déménage, Prélude au droit au logement*, collection Faits et gestes, Vauchrétien, Ivan Davy éditeur

KAUFMANN J.-C., 1977, *La vie Hlm, usages et conflits*, Paris, Éditions ouvrières

KEMENY J., 1995, *From public housing to the social market : rental policy strategies in comparative perspective*, Londres, Routledge

LACAZE JEAN-PAUL, 1989, *Les Français et leur logement, éléments de socio-économie de l'habitat*, Paris, Presse de l'École nationale des ponts et chaussées

LAMBERT A., DIETRICH-RAGON P., BONVALET C. (dir.), 2018, *Le monde privé des femmes, genre et habitat dans la société française*, Paris, Ined éditions

LASSAVE P., 1997, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, collection Socio-logiques, Toulouse, Presses universitaires du Mirail

LE BRAS H., 2019, *Se sentir mal dans une France qui va bien : la société paradoxale*, La Tour d'Aigues, La Tour d'Aigues, L'Aube

LECLERCQ B., 2021, *Le marché du vivre ensemble. Entre professionnalisation de l'intermédiation bailleurs-locataires et pacification des conflits dans les grands ensembles HLM*, thèse de sociologie sous la direction d'Agnès Deboulet, Paris, Université Paris 8

LEFEBVRE B., MOUILLART M. et OCCHIPINTI S., 1991, *Politique du logement, 50 ans pour un échec*, Préface de Roger Quillot, collection Habitat et sociétés, L'Harmattan

LEFEBVRE H., 1e éd.1968, *Le droit à la ville*, 2e édition1971, Paris, Anthropos

LEFEBVRE H., 1980, *Critique de la vie quotidienne, De la modernité au modernisme (Pour une métaphilosophie du quotidien)*, Paris, L'Arche

LERAY FRÉDÉRIC, 2010, *Les mères seules et leurs espaces de vie*, thèse sous la direction de Raymonde Séchet, Rennes, Université Rennes 2

LÉVY J.-P., SALINGUE J., BOISARD O., 2017, *Modélisation du système de l'habitat français, Configuration, fonctionnement et prospective 2013-2033*, Paris, Latts, Anthropolab, PUCA

LÉVY-VROELANT C. et TUTIN C., 2010, *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle, La révision générale*, collection Géographie sociale, Rennes, Presses Universitaires de Rennes

LUCAS C., 1912, *Étude sur les habitations à bon marché en France et à l'étranger*, Paris, Bibliothèque de la construction moderne

MILLE A., 2021, *Les bailleurs sociaux à l'épreuve de la gestion du cadre de vie des quartiers d'habitat social : immersion dans un organisme francilien*, thèse d'urbanisme sous la direction de Nadia Arab, Champ sur Marne, Université Paris-Est

MONDAIN M., 2021, *Les organismes HLM à l'épreuve de la décroissance urbaine*, thèse de géographie sous la direction de Sylvie Fol et Yoan Miot, Paris, Université Paris 1

MOUILLART M., 1999, *Besoins en logement et interventions publiques*, préface de Dominique Strauss-Kahn, postface de Louis-Charles Bary, Paris, ACMIL

PÉCHU C., 2006, *Droit au logement : genèse et sociologie d'une mobilisation*, Nouvelle Bibliothèque de Thèses - Science Politique, Paris, Dalloz

PROUDHON P.-J., 1966, *Qu'est-ce que la propriété ? ou recherche sur le principe du droit et du gouvernement*, (1e édition 1840), Paris, Garnier Flammarion

QUILLOT R., GUERRAND R.-H., 1989, *Cent ans d'habitat* social, *une utopie réaliste*, Paris, Albin Michel

RAKOTOMALALA R., 2020, *Pratique des Méthodes Factorielles avec Python Version 1.0*, Lyon, Université Lyon 2

RAKOTOMALALA R., 2020, Supports de cours en ligne : *ACP - Analyse en composantes principales, AFC - Analyse factorielle des correspondances, ACM (AFCM) - Analyse (factorielle) des correspondances multiples,* Lyon, Université Lyon 2

RAYMOND M.-G., 1966, *La politique pavillonnaire*, Institut de sociologie urbaine : Centre de recherche d'urbanisme, réédition sous le nom de Marie-Geneviève Dezès, réédition 2001, avec une préface d'Antoine Prost, collection Habitat et société, Paris, L'Harmattan,

RAYMOND H., HAUMONT N., DEZÈS M.-G., HAUMONT A., 1966, *L'habitat pavillonnaire*, Préface à la 4e édition d'Henri Lefebvre, 2001, réédition à Paris, L'Harmattan

RAYMOND H., 2001, *Paroles d'habitants, une méthode d'analyse*, Collection Habitat et Société, Paris, L'Harmattan, (publication issue de la thèse de l'auteur soutenue en 1970)

RAYNAL J., 2016, *Propriété publique et logement social*, sous la direction de Guylain Clamour et Marion Ubaud-Bergeron, Montpellier, Université de Montpellier

RÉVOL C., 2015, *La rythmanalyse chez Henri Lefebvre (1901-1991) : contribution à une poétique urbaine*, Thèse de doctorat en philosophie sous la direction de Jean-Jacques Wunenburger, Lyon, Université Lyon 3

RHODES et MARSH, 1992, *Policy network in Bristish Governement*, Okford, Clarendon Presse

ROCHON F. (coord.), 2016, *Habitants, Militants, un portrait de la Confédération nationale du logement*, La Tour d'Aigues, L'Aube

ROCHON F. ET ADAM C. (coord.), 2020, *Rochefort Habitat Océan, une histoire locale du logement social*, Rochefort, OPH RHO

SALA PALA V., 2013, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, coll. « Res Publica », Rennes, Presses universitaires de Rennes

SALINGUE J., 2014, *Modélisation de l'habitat et du peuplement : Une analyse longitudinale (1978-2013) à l'échelle nationale*, projet de thèse sous la direction de Jean-Pierre Lévy, Champ sur Marne, Latts (en cours)

OLIVIER S., 1990, *Le monde privé des ouvriers, Hommes et femmes du Nord*, Paris, Presses universitaires de France

SEGAUD M., BONVALET C., BRUN J., 1998, *Logement et habitat, l'état des savoirs*, collection textes à l'appui, Paris, La Découverte

SEGAUD M., BRUN J., DRIANT J.-C. (coord.), 2002, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin

STEINMETZ H., 2013, *Produire des petits propriétaires ? Les HLM et l'accession à la propriété, 1953-2010*, sous la direction de Jean-Yves Authier, Lyon, Université Lyon 2

STIEGLER B., 2019, *Il faut s'adapter, sur un nouvel impératif politique*, Collection NRF Essais, Paris, Gallimard

TALPIN J. ET AL., 2021, *L'Épreuve de la discrimination*, Paris, Presses universitaires de France

TELLIER T. (dir.), 2007, *Le temps des HLM 1945-1975. La saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Autrement

TOPALOV C., 1987, *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques

VAYSSIÈRE B., CANDRÉ M. et VOLDMANN D., 1995, *Une politique du logement, Ministère de la reconstruction et de l'urbanisme 1944-1954*, Paris, Institut français d'architecture, Plan construction et architecture

VERGRIETE P., 2012, *La ville fiscalisée : politiques d'aide à l'investissement locatif, nouvelle filière de production du logement et recomposition de l'action publique locale en France (1985-2012)*, sous la direction de Vincent Renard et Ludovic Halbert, Université Paris-Est

VIARD J., 1994, *La société d'archipel ou les territoires du village global*, collection Monde en Cours, La Tour d'Aigues, L'Aube

VIARD J., 2019, *L'implosion démocratique*, La Tour d'Aigues, L'Aube

VIARD J., 2011, *Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie*, collection l'Urgence de comprendre, La Tour d'Aigues, L'Aube

VOISSET G. (dir.), 2000, *L'imaginaire de l'archipel*, Paris, Kartala

VOLDMAN D., 2016, *Locataires et propriétaires, une histoire française*, Collection Bibliothèque historique, Paris, Payot

WHITEHEAD C. et SCANLON K. (dir.), 2007, *Social Housing in Europe*, Londres, London School of Economics and Political Science

ZITTOUN P., 2001, *La politique du logement, 1981-1995, Transformations d'une politique publique controversée*, collection Logiques sociales, Paris, L'Harmattan

Articles scientifiques

ANDRÉ M., ARNOLD C., MESLIN O., 25 novembre 2021, « 24 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés par des particuliers », in *France, portrait* social, édition 2021, Insee

BACQUÉ M.-H. et LÉVY J.-P., mars 2007, « Refonder le système national du logement », in *Mouvements*

BACQUÉ M.-H. et LÉVY J.-P., 2007, « Pour un droit à l'existence des quartiers populaires », in Georges Debregeas et Thomas Lacoste (coord.), *L'Autre campagne, 80 propositions à débattre d'urgence*, préface de Lucie et Raymond Aubrac, Paris, La découverte

BALLAIN R., mars 1993, « Dynamiques familiales et politiques de l'habitat ; dix ans de recherches, de la réforme Barre à la politique de la ville ». in *Recherches et prévisions*, n°31

BAZOT G., 2 juin 2020, « Les inégalités s'accroissent-elles vraiment ? Niveau de vie, mobilité sociale et répartition en France », in *La Vie des idées*

BELARGENT D., JAILLET M.-C., juin 2020, « La recherche en sciences sociales sur le logement et l'habitat social », Note conjointe de l'Union sociale pour l'habitat et REHAL

BENZECRI J.-P. ET B. F, 1985, « Introduction à la classification ascendante hiérarchique d'après un exemple de données économiques » in *Journal de la société statistique de Paris*, tome 126, n°1, pp14-34

BOLTANSKI L., 1973, « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », in *Revue française de sociologie*, 14-1, pp3-26

BONICCO-DONATO C., 2020, « De la déconstruction philosophique au déconstructivisme architectural et vice-versa », in *Archives de Philosophie*, Centre Sèvres, n°83, pp125-144

BONNET O., BONO P.-H., CHAPELLE G. et WASMER E., 2015, « Réflexions sur le logement, la hausse des prix de l'immobilier et les inégalités en réponse à l'ouvrage de Thomas Piketty, Le capital au XXI^{e} siècle », in *Revue d'économie politique*, vol. 125, pp317-346

BONNEVAL L. ET POLLARD J., 15 juin 2017, « Promoteurs immobiliers, bailleurs sociaux, collectivités locales : Des acteurs aux frontières des marchés du logement », in *Métropoles*, en ligne, n°20

BONVALET C. et BRINGÉ A., 2013, « Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France », *Revue européenne des sciences sociales*, n°51-1, pp153-177

BOSVIEUX J., 2011, « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait », in *Regards croisés sur l'économie*, vol 9, n°1, pp162-171

BOURDIEU P. et BOLTANSKI L., juin 1976, « Les Aventures d'une avant-garde », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 2, n°2-3 « La production de l'idéologie dominante », pp32-38

BOURDIEU P., 1971, « Genèse et structure du champ religieux », in *Revue française de sociologie*, n°12-3, pp295-334

BOURDIEU P., CHRISTIN R., mars 1990, « La construction du marché », in *Actes de la recherche en sciences sociales,* Vol. 81-82 « L'économie de la maison », pp65-85

BOURGEOIS M., 18 mars 2019, « La managérialisation des HLM : vers davantage de discriminations ? », in *Métropolitiques*

BRIDGE G., juin 1996, « Kemeny, Jim "From public housing to the social market : rental policy in comparative perspective", a Book Review », in *International journal of urban and regional research*, vol. 20, n°2, pp375-376

BRODIEZ-DOLINO A., 2009, « Chapitre 9. Le retour d'Emmaüs sur le front du logement », in *Emmaüs et l'abbé Pierre*, collection Académique, Paris, Presses de Sciences Po, pp243-270

BROUANT J.-P., 2002, « IX. Les enjeux des politiques locales de l'habitat » in *Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, « L'organisation territoriale de la France, demain » pp. 149-167

CASTEL R., 2010, « Qu'est-ce que la propriété sociale ? Robert Castel répond à Anicet Le Pors », in *Raison présente*, pp99-108

CHAMBOREDON J.-C., LEMAIRE M., 1970, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », in *Revue française de sociologie,* n°XI, pp3-33

CHAMPEAU S., 2002, « Contrat social », in *Cités*, vol. 10, no. 2, pp159-167

CHAUVEL L., 2014, « Moyennisation ou polarisation ? La dynamique des classes moyennes en France dans un monde globalisé » in *Cahiers français* n°378, La documentation française,

CITRON P., 15 juin 2017, « Produire la ville grâce aux opérateurs immobiliers : quel modèle pour l'aménagement privé en zone dense ? », in *Métropoles*, en ligne, n°20

CORDAZZO P., 2018, « Trajectoires résidentielles et professionnelles des jeunes : quand l'accès à l'emploi ne signe pas la décohabitation », in *Formation emploi*, 142, pp167-185

CUSIN F., LEFEBVRE H., 2018, « La financiarisation de l'immobilier résidentiel aux États-Unis : genèse et conséquences socio-spatiales de la crise des subprimes », in *Espaces et sociétés*, n° 174, pp105-122

DAMON J., 10 mars 2021, « Mal-logement: la crise est devant nous », in *Telos*

DANIEL B., 2018, « Le procès européen fait au logement social. Le droit européen et la faillibilité du logement social en France, aux Pays-Bas et en Suède », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 221-222, pp64-79

DAUPHIN S., décembre 2008, « L'avenir du logement social en Europe, compte rendu du Colloque international du GIS socio-économie de l'habitat et de l'European Network on Housing Research, 22-23 novembre 2007 à Paris », in *Recherches et Prévisions*, n° 94, pp121-124

DAVIDOVITCH A., 1968, « Raymond H., Haumont N., Raymond M.-G., Haumont A., *L'habitat pavillonnaire* ; Haumont N., *Les pavillonnaires, Étude psycho-sociologique d'un mode d'habitat* ; Raymond M.-G., *La politique pavillonnaire* », in *Revue française de sociologie*, 9-2 pp269-274

DESCHAMPS J.-L., 2020, « L'intégration d'une troisième voie pour le logement des classes populaires : l'influence des bâtisseurs Castors », in *Droit et Ville*, vol 89, n°1, pp237-25

DESJARDINS X., 2008, « Le logement social au temps du néolibéralisme », in *Métropoles*, n°4

DIETRICH-RAGON P., 2013, « Qui rêve du logement social ? », *Sociologie*, vol. 4, n°1, pp 19-42

DITTGEN A., 2005, « Logements et taille des ménages dans la dynamique des populations locales. L'exemple de Paris », *Population*, vol 60, pp307-347

DRIANT J.-C., 2002, « Le logement social », in Marion Segaud, Jacques Brun, Jean-Claude Driant, *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Paris, Armand Colin

DRIANT J.-C., 26 janvier 2011, « À quoi servent les logements neufs ? », in *Métropolitiques*

DRIANT J.-C., 2011, « Les mutations en sourdine du financement du logement social », in *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1, n°9, *Pour sortir de la crise du logement*, pp187-197

DRIANT J.-C., 2013, « Crise du logement ? Quelles crises ? », in *Savoir/Agir*, n° 24, pp19-25

DRIANT J.-C., 2020, « Les politiques locales de l'habitat en quête d'efficacité », *L'Économie politique*, n° 85, p23-35

DRIANT J.-C., 9 novembre 2017, « Les réformes du logement sous l'ère Macron : économies budgétaires ou changement de modèle ? », in *Métropolitiques*

DRIANT J.-C., 2018, « Préface », in FRANÇOIS ROCHON, *Le logement l'habitat et le citoyen, une expérimentation républicaine*, La Tour d'Aigues, L'Aube, pp9-12

DRIANT J.-C., 2020, « Les politiques locales de l'habitat en quête d'efficacité », in *L'Économie politique*, vol. 85, no. 1, pp. 23-35

DUMAS, 1991, « L'action publique et le logement des plus démunis : la loi Besson ou le retour de l'État », in *Les cahiers de l'habitat*, 14, pp10-15

DUMONT M., 2007, « Le présent liquide, Peurs sociales et obsession sécuritaire, de Zygmunt Bauman », in *Lieux communs*, n°10, pp228-230

DUVOUX N., 2005, « Faut-il vouloir la paix sociale ? », in *Le Philosophoire*, vol. 24, no. 1, pp37-50

EFFOSSE S., septembre 2006, « La construction immobilière en France, 1947-1977 : le logement social, un secteur prioritaire ? » in *Histoire et sociétés*, dossier *Le financement du logement social en Europe depuis 1945*, n°20

EPSTEIN R., 2005, « Gouverner à distance, Quand l'État se retire des territoires », in *Esprit,* pp96-111

FIJALKOW Y., 2021, « L'évolution des discours parlementaires sur le logement social en France dans les années 2000 », in *Métropoles* n°28

FIJALKOW Y. et LÉVY J.-P., septembre 2012, « Les politiques du logement face à une double contrainte : traitement social ou régulation par l'offre ? », in *Pouvoirs locaux* n°94, pp71-77

FIJALKOW Y. ET LÉVY J.-P., 2008, « Un siècle d'études sur l'habitat français en géographie urbaine », in *Annales de géographie*, vol. 662, no. 4, pp20-41

FOL S., GIMAT M. et MIOT Y., 2022, « Le quinquennat Macron et les politiques du logement : une accélération néolibérale », in Bernard Dolez, Anne-Cécile Douillet, Julien Fretel, Rémi Lefebvre (dir.), *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble et UGA éditions

FOURCAUT A. ET VOLDMAN D., 2008, « La Caisse des dépôts et le logement. Une historiographie en chantier », in *Histoire urbaine*, n° 23, pp7-14

FOURCAUT A. et VOLDMAN D., 2013, « Penser les crises du logement en Europe au XXe siècle », in *Le Mouvement Social*, vol. 245, no. 4, pp3-15

FRÉTIGNY R., 2018, « La rénovation urbaine à la française : les origines financières d'un programme urbain », in *Espaces et sociétés*, n° 174, pp55-69

FRIOUX ST., 2013 « Henri Sellier. Un maire au service de la circulation des savoirs sur et pour la ville – 1919-1939 », in *Histoire urbaine*, vol. 37, n°2

FROUARD H., 2008, « La Caisse des dépôts et les HBM (1894-1921), Un long apprentissage », in *Histoire urbaine*, vol. 23, n°3, pp23-40

GHEKIÈRE L., 2008, « Le développement du logement social dans l'Union européenne », in *Recherches et Prévisions*, n°94, pp21-34

GILBERT P., 2012, « L'effet de légitimité résidentielle : un obstacle à l'interprétation des formes de cohabitation dans les cités hlm », in *Sociologie*, pp61-74

GIMAT M. & HALBERT L., 12 juillet 2018, « Le logement social contraint à la rentabilité », in *Métropolitiques*

GIMAT M. & GLOOR M., 2016, « La vente de logements sociaux à des particuliers. Modalités et conséquences d'une pratique encore marginale des organismes HLM franciliens », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n°3, pp527-556

GIMAT M., 15 juin 2017, « Jouer des « frontières » pour produire le logement social. La péréquation lors de la construction d'opérations de logement mixtes dans le Bordelais », in Métropoles, n°20

GIMAT MA. ET POLLARD J., 2016, « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », in *Géographie, économie, société*, vol. 18, pp257-282

MATTHIEU G. & HALBERT L., 12 juillet 2018, « Le logement social contraint à la rentabilité », in *Métropolitiques*

GUIBET-LAFAYE C. ET KIEFFER A., 2012, « Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l'État social », in *L'Année sociologique*, vol. vol. 62, no. 1, pp195-241

HABOUZIT R., 2019, « Tous locataires ! Vulnérabilité résidentielle et inversion des hiérarchies internes aux habitants dans un contexte francilien de rénovation urbaine », in Florence Bouillon et al., *Vulnérabilités résidentielles*, La Tour d'Aigues, L'Aube, pp105-118

HALBERT L., 2018, « Infrastructures financières et production urbaine : quatre circuits de financement de l'immobilier locatif en France métropolitaine », in *Espaces et sociétés*, n° 174, pp71-86

HÄUßERMANN H., mars 1997, « Michael Harloe, "The people's home ? Social rented housing in Europe & America", a Book Review », in *International journal of urban and regional research*, vol. 21, n°1, pp143-146

HÉLY M., 11 février 2008, « L'économie sociale et solidaire n'existe pas », in *La vie des idées*

JAILLET M.-C., 2015, « Etat des lieux critique de la recherche sur l'habitat social 2010-2015 », in Dominique Belargent (coord.), *Synthèse des troisièmes rencontres nationales chercheurs-acteurs de l'habitat*, Réseau des acteurs de l'habitat, REHAL, pp17-23

JOURDHEUIL A.-L., 2017, « Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L'émergence d'une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs », *Métropoles*, n°20

KESTEMAN N., décembre 2008, « Compte-rendu De Cécile Péchu, *Doit au logement* » in *Recherche et prévision* n°94, pp134-135

LACOSTE Y., 1963, « Un problème complexe et débattu : les grands ensembles », in *Bulletin de l'Association des géographes français,* n°318-319, pp37-46

LANDAUER P., 2008, « La SCIC, premier promoteur français des grands ensembles (1953-1958) », in *Histoire urbaine*, n° 23, pp71-80

LAVAL C. et ESTECAHANDY P., 2019, « Le modèle « Un chez-soi d'abord » au risque de sa diffusion », in *Rhizome*, vol. 71, no. 1, pp101-110

LÉAL J., 2010, « Stratégie résidentielle des jeunes foyers et formation d'espaces sociaux urbains en Espagne », in Jean-Yves Authier et al., *Élire domicile, la construction des choix résidentiels*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, pp315-331

LE BRETON É., 2014, « Paul-Henry Chombart de Lauwe, sociologue urbain, chrétien, intellectuel et expert », in *Chrétiens et sociétés* n°21, pp15-31

LECLERCQ B., juin 2016, « La participation des locataires dans les grands ensembles HLM : entre impératif gestionnaire et idéal de transformation sociale », Colloque ECLIPS, Participation citoyenne : expériences et limites d'un idéal de démocratie, Tours,

LE GOFF W. ET LEPLAIDEUR J., septembre 2021, « Le changement d'état du logement social », in *Esprit*, « Où habitons-nous ? »

LÉVY J.-P., 1998, « Dynamique du peuplement résidentiel », in *Sociétés contemporaines*, n°29, pp43-72

LÉVY J.-P., 2002, « The Population Make-up of Residential areas : structure and changes (Douai, France) », in *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 17, 3, pp293-319

LÉVY J.-P., septembre 2005, « Change in the Social Hierarchy of French Urban Housing between 1978 and 1996 », in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 29, 3, pp581-607

LÉVY J.-P., 2006, « Mixité à la française. Une vision politique de la ville lissée », in *Mouvements*, nº 47-48, pp167-173

LÉVY J.-P., 2019, « L'habitat se transforme, mais la précarité augmente : pour une modélisation systémique : regard d'un géographe », in Union sociale pour l'habitat, *Le logement social dans la société qui vient*, Rapport au 80e Congrès Hlm de Paris, pp55-82

LÉVY J.-P., avec BOISARD O. et SALINGUE J., 2017, « The ASHA model: An alternative to the Markovian approach to housing vacancy chains: An application to the study of population in Lille (Nord, France) », *Urban Studies*, 54 (11), août pp2448–2471

LÉVY J.-P. et FIJALKOW Y., 2010, Chapitre 4 « Les politiques du logement » in Olivier Borraz et Vriginie Guiraudon éd., *Politiques publiques 2. Changer la société*, collection Académique, Presses de Sciences Po

LÉVY-VROELANT C., 2006, « Migrants et logement : une histoire mouvementée », in *Plein droit*, n° 68, pp 5-10

LÉVY-VROELANT C., 2012, « Autour des 100 ans des Offices d'HLM. Retour sur le colloque Cent ans de la Loi Bonnevay, Saint-Denis », in *Vingtième siècle*, n°116, pp144-146

MADEC P., 2014, « Quelle politique du logement pour 2015 ? », *L'économie française*, Paris, La Découverte, pp109-113

MAGRI S., 1986, « Le mouvement des locataires à Paris et dans sa banlieue, 1919-1925 », in *Mouvement social*, n°137, pp55-76

MAGRI S., 1991, « Des « ouvriers » aux « citoyens modestes » : Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XXe siècle » in *Genèses*, 5, « Observer, classer, administrer », sous la direction de Christian Topalov pp35-53

MAGRI S., 2008, « Le pavillon stigmatisé. Grands ensembles et maisons individuelles dans la sociologie des années 1950 à 1970 », *L'Année sociologique*, vol. 58, pp171-202

MENGIN C., octobre-décembre 1999, « La solution des grands ensembles », in *Vingtième Siècle*, revue d'histoire, n°64, Villes en crise ?, pp105-111.

MILLE A., 30 janvier 2020, « La coopération des professionnels HLM à l'épreuve de la rénovation urbaine », in *Métropolitiques*

MUCCHIELLI L., 2010, « 7. Les émeutes urbaines dans la France contemporaine », in Xavier Crettiez (éd.), *Les violences politiques en Europe, Un état des lieux,* La Découverte, pp141-176

MULLER P., 1992, « Entre le logement et l'Europe la crise du modèle français de politiques publiques », in *Revue française de sciences politiques*, 2-42, pp275-297

NAPPI-CHOULET I., 2012, « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », in *Esprit*, pp84-95

OVERNEY L., 2018, « Le métier de femmes en HLM, archives télévisuelles des années 1960 », in *Images du travail Travail des images*

PASQUALI P., 2012, « Deux sociologues en banlieue, L'enquête sur les grands ensembles de Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire (1966-19670), in *Genèse*, N°87, pp113-135

PICKVANCE C., 1990, « Compte-rendu de *Housing and social change in Europe and the USA*, Harloe et al. », in *Annales de la recherche urbaine*, n°48

PÉCHU C., 2001, « Les générations militantes à droit au logement », *Revue française de science politique*, pp73-103

PETIT C., LEHRMANN J., ET BEST A., 2017, « Le surpeuplement, une forme de mal-logement toujours prégnante et socialement discriminante », in *Recherche sociale*, vol. 224, no. 4, pp5-134

QUERRIEN A. et et ROSSO F., 2013, « Europe, logement social, intérêt général », in *Multitudes*, vol. 52, n°1, pp25-29

RAAD L., 2017, « Pour qui produit-on du logement social ? Le cas de la banlieue rouge », in *Espaces et sociétés*, vol. 170, no. 3, pp33-50

RAYMOND H. et M.-G., HAUMONT N. et A., 1968, Institut de Sociologie Urbaine, « Travaux de l'Institut de Sociologie Urbaine », in *Revue française de sociologie*, n°9-2, pp151-304

RAYMOND M.-G., 1968, « Guerrand R.-H., Les origines du logement social en France », in *Revue française de sociologie*, 9-2, pp262-265

STIEGLER B., 2019, « Le pays se numérise mais la localité demeure », in Union sociale pour l'habitat, *Le logement social dans la société qui vient*, Rapport au 80e Congrès Hlm de Paris, pp87-102

STEINMETZ H., septembre-octobre 2015, « Les politiques du logement en Europe : comparaisons », in *Cahiers français*, n°388, Paris, La documentation française, pp8-14

STIEGLER B., 2015, « Sortir de l'anthropocène », in *Multitudes*, vol. 60, n°3, pp137-146

TELLIER T., 2008, « Les jeunes des ZUP : nouvelle catégorie sociale de l'action publique durant les Trente Glorieuses ? »,in *Histoire@Politique*, n° 4

TISSOT S., « Identifier ou décrire les « quartiers sensibles » ? Le recours aux indicateurs statistiques dans la politique de la ville », in *Genèses*, 2004/1, n°54, pp90-111

TOPALOV C., 6 octobre 2013, « Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français », in *Métropolitiques*

UGHETTO P., 2011, « Les organismes HLM en lutte contre les dépôts intempestifs d'encombrants et les locataires qui dégradent, une qualité de service impossible ? », *Les Annales des Mines - Gérer et comprendre*, n° 105, pp50-58

UGHETTO P., 2014, « Les organisations et leur récit des temps d'hier. De la stratégie au travail », *Revue d'anthropologie des connaissances*, Vol. 8, n° 1, pp71-95

VOLDMAN D., 2013, « Compte-rendu de lecture, *Roger-Henri Guerrand, Les origines… Op. Cit.* », in *Le Mouvement Social*, n° 245

WITTNER L., 1992, « De l'image de la violence à la violence de l'image, La stigmatisation des habitants des Minguettes », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°54, pp53-60

ZITTOUN P., 2000, « Quand la permanence fait le changement. Coalitions et transformations de la politique du logement », in *Politiques et management public*, vol.18, n°2, pp123-147

ZITTOUN P., 2001, « Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques », in *Revue française de science politique*, vol. 51, n°5, pp683-706

ZITTOUN P., 2013, « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en « action » dans le changement d'une politique publique », in *Revue française de science politique*, Vol. 63, no. 3-4, pp625-646

ZITTOUN P., 1e novembre 2017, « La fabrique pragmatique des politiques publiques », in *Anthropologie & développement*, n°45, pp65-89

ZITOUNI F., 2011, « Prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logement social », in *Revue de Droit immobilier,* p552

Rapports, Essais, Réglementation et Documents

ASSOCIATIONS RÉGIONALES HLM AUVERGNE, BOURGOGNE, CHAMPAGNE-ARDENNE, FRANCHE-COMTÉ ET LORRAINE, 2015, *Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits « détendus »*

AUTORITÉ DE LA STATISTIQUE PUBLIQUE, 2020, *Compte rendu de la séance du 8 janvier 2020*

COLOOS B., 2010, *Habitat et ville, Quinze questionnes et controverses*, La Tour d'Aigues, L'Aube

RENÉ B. (dir. scientfique), 2008, *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel 2008, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

RENÉ B. (dir. scientfique*),* 2018, *L'état du mal-logement en France*, 16e rapport annuel, Carton rouge du mal-logement, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

BALLAIN R. (dir. scientifique) et ROBERT C. (dir. de publication), 2022, *L'état du mal-logement en France en 2022*, Rapport annuel n°27, Fondation Abbé Pierre

BARRE R. (sous la présidence de), 1975, *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement*, Paris, La Documentation française

BELLANGER E.L & COING H. & GILBERT P., 6 novembre 2017, « Rénovation urbaine et changement social. Entretien avec Henri Coing », *Métropolitiques*

BONNEFOND C., 1824, *Le mauvais propriétaire*, Musée de Lyon

BOISROND M. (réalisation), 1964, *Comment épouser un premier ministre*, avec Jean-Claude Brialy, Pascale Petit et Claude Gensac, Jean Darvey producteur

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU PLAN, 1970, *Le logement*, collection « Plan et prospective », Paris, Armand Colin

COUR DES COMPTES ET CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES, 2017, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*

COUR DES COMPTES, 22 décembre 2020, Premiers constats tirés de la conception et de la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS), Référé S2020-2052

DAMON J. et CLOAREC-LE NABOUR C., septembre 2018, *La juste prestation pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier Ministre

DÉCRET n°2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, JORF n°0165 du 20 juillet 2010

DRIANT J.-C., NAVARRE F., PISTRE P., 2016, *Etude de l'offre locative du secteur des organismes d'Hlm et Sem au regard de la demande de logement social en France*, Ancols, Ecole d'urbanisme de Paris (Lab'Urba, UPEC)

DRIANT J.-C., LELIÈVRE M. (dir.), 2018, *Mal-logés, mal-logement*, Rapport 2017-2018, ONPES

DUFLOT C., 10 juillet 2012, *Déclaration de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, sur la mise en œuvre de l'engagement présidentiel de construire 500 000 logements par an, Sénat*

DUMONT J.-L., 2019, « Les Hlm : un modèle au service du Pacte républicain », Postface, in Union sociale pour l'habitat, *Le logement social dans la société qui vient*, Rapport au 80e Congrès Hlm de Paris

ÉTATS GÉNÉRAUX DU LOGEMENT, 4 mai 2010, « 15 propositions pour renouveler la politique du logement »

EYRAUD J.-B., MRG GAILLOT J., 1995, *Monsieur le Président, expulsez la misère !*, Robert Laffont

HOORENS D., 2020, *Les Hlm en chiffre*, Union sociale pour l'habitat

LEFEBVRE H., le 6 octobre 1980, « Qu'est-ce que penser ? », conférence dans la série *Revue parlée* animée par Blaise Gauthier, Centre Pompidou

LEMAS P.-R., 2019, *Des princes et des gens, ce que gouverner veut dire*, Paris, Le Seuil

LOI 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (loi « Besson), *JO* du 2 juin 1990

LOI n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

LOI n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale, souvent appelée « Plan de cohésion sociale »

MIGAUD D., 2018, Premier président de la Cour des Comptes, *Référé S2017-4080 du 17 janvier 2018 au Premier Ministre*

NORA S. et EVENO B., 1975, *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, Paris, La documentation française

PINTE E., 2008, *Rapport du Député des Yvelines, Parlementaire en mission auprès du Premier ministre 21 décembre 2007- 20 Juin 2008, sur l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées*, avec la contribution d'Isabelle Rougier et Laurent Chambaud, IGAS, Assemblée nationale

SAULNIER A. (coord.), 1969, *SCIC, L'art dans la cité*, Service information et relations publiques de la Caisse des dépôts et de ses filiales

ROBERT C., VAUCHER A.-C., DOMERGUE M., 2014, *Crise du logement, bien la comprendre pour mieux la combattre*, Paris, Le cavalier Bleu

SERVICES DU PREMIER MINISTRE, 17 septembre 2008, communiqué sur la politique du logement des personnes sans-abri ou mal logées

TOURAINE A. (coord.), 1976, *Après la crise*, Paris, Le Seuil

UNION NATIONALE DES HLM, 1975, *Propositions pour l'habitat, livre blanc*, supplément à la revue HLM n°244

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 26 septembre 2012, « Les annonces de Jean-Marc Ayrault en ouverture du Congrès Hlm 2012 »

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2015, *Les Hlm, acteurs des transitions*, rapport pour le 76 Congrès Hlm de Montpellier

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2017, *Atlas national et régionale du logement social*, Rapport au Congrès

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2018, *Demain les Hlm*, Rapport pour le 79e Congrès Hlm de Marseille

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2019, secrétaire scientifique FRANÇOIS ROCHON, *Le logement social dans la société qui vient*, Rapport au 80e Congrès Hlm de Paris

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, 2019B, *Les Hlm, une chance pour la France*, contribution au Grand débat national

Articles de Presse

CROUZEL C., 16 septembre 2018, « Sans le dire, Macron s'éloigne du modèle de protection sociale hérité de 1945 », in *Le Figaro*

DURAND A.-A., 31 janvier 2017, « Qui sont les 4 millions de mal-logés en France ? », rubrique Les décodeurs, in *Le Monde*

BACQUÉ M.-H. et LÉVY J.-P., 7 février 2007, « Se loger, point barre », tribune pour *Libération*

DRIANT J.-C., 20 septembre 2017, « Aides au logement : ''Attention aux simplifications dangereuses'' », in *Le Monde*

« HLM pour les « plus fragiles » » *(Duflot)*, 27 septembre 2012, Agence France Presse, repris dans *Le Figaro*

FIJALKOW Y. ET LÉVY J.-P., 1e mars 2012, « Une autre politique du logement est-elle possible ? », in Le Monde

LÉVY-VROELANT C., novembre 2017, « Les pièges de l'aide au logement, une torpille dans l'habitat social », in *Le Monde diplomatique*, p9

MADEC P., 15 avril 2016, *Très cher Pinel*, in *Blog de l'OFCE*

ROCHON F., 13 décembre 2018, « Destination Bunus : une journée de réflexion aux limites du débat sur le logement », in *Mediapart Le Club*

Table des figures

Figure 1 : Le modèle des origines du logement social en France 33
Figure 2 : Les composantes du centralisme étatique dans le modèle de logement social 37
Figure 3 : Le parc immobilier du logement social au tournant des années 1970 39
Figure 4 : Graphique de la répartition de construction de logements en France entre 1953 et 1970 40
Figure 5 : Les composantes essentielles du marché du logement 45
Figure 6 : L'équation contemporaine de la politique du logement social 50
Figure 7 : Image du Logo du Réseau Socio-économie de l'Habitat 68
Figure 8 : Jean-Pierre Lévy, schéma du système de mobilité résidentielle des chômeurs à Roubaix (mouvements annuels) - 1991 (p314) 78
Figure 9 : Tableau des trois principaux champs de développement des politiques de l'habitat, selon Jean-Claude Driant (2000) 90
Figure 10 : Schématisation du paradoxe du logement social d'après le texte de Jean-Pierre Lévy et Marie-Hélène Bacqué 95
Figure 11 : Évolution du nombre de logements par statut d'occupation entre 1978 et 2013 107
Figure 12 : Graphique original de la comparaison de la structure du parc selon les statuts d'occupation et de son augmentation en volume entre 1970 et 2013 109
Figure 13 : Schéma tiré du modèle ASHA Système national de l'habitat entre 2006 et 2013 (type d'habitat) 111
Figure 14 : Tableau des principaux concepts de l'analyse du système de l'habitat 113
Figure 15 : Logo du chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées 132
Figure 16 : Schémas du champ des agents efficients en matière de financement du logement en 1975 par Pierre Bourdieu et Rosine Christin 151
Figure 17 : Tableau de la double représentation du logement social contemporain d'après Yankel Fijalkow 165
Figure 18 : Photographie des 4e Rencontres nationales du logement et de l'habitat 172
Figure 19 : Photographie du discours du Ministre Julien Denormandie au Congrès Hlm de Strasbourg le 26 septembre 2017 175
Figure 20 : graphique de la durée des entretiens en fonction du cumul de qualités 181
Figure 21 : Photographie du discours d'ouverture du Premier Ministre 186
Figure 22 : Tableau de la position de Jean-Marc Ayrault 190
Figure 23 : Graphique de l'espace des positions des enquêtés 192

Figure 24 :Dendrogramme de la proximité des enquêtés selon leurs critères biographiques 195
Figure 25 : Tableau des sur et sous-représentation des critères biographiques dans les groupes des enquêtés 196
Figure 26 : Graphique des enquêtés dans l'espace des positions 198
Figure 27 : Tableau des items des réponses des enquêtés 201
Figure 28 : Graphique de plus petit groupe d'items qui rassemble tous les enquêtés 210
Figure 29 : Tableau des occurrences des items sur le modèle social dans le discours des enquêtés 212
Figure 30 : Tableau des occurrence del'item population dans le discours des enquêtés 222
Figure 31 : Tableau des occurrence de l'item politique publique dans le discours des enquêtés 230
Figure 32 : Tableau des occurrences de l'item sur l'histoire du logement social dans le discours des enquêtés 237
Figure 33 : Photographie des jeux d'enfants dans la cité, années 1980 239
Figure 34 : Tableau des occurrences de l'item sur le parc dans le discours des enquêtés 240
Figure 35 : Tableau des occurrences de l'item financement dans le discours des enquêtés .. 245
Figure 36 : Tableau des occurrences de l'items sur le système du logement dans le discours des enquêtés 247
Figure 37 : Schéma du noyau de la représentation du logement social 253
Figure 38 : Graphique des items complémentaires de la représentation 256
Figure 39 : Tableau des occurrence de l'item soulevant une critique dans le discours des enquêtés 257
Figure 40 : Document verbatim du débat parlementaire 258
Figure 41 : Tableau des occurrences de l'item sur les quartiers dans le discours des enquêtés 263
Figure 42 : Tableau des occurrences des items sur l'institution dans le discours des enquêtés 266
Figure 43 : Tableau des occurrences des items sur le soutien à l'économie dans le discours des enquêtés 270
Figure 44 : Tableau des occurrencse de l'item sur les professionnels dans le discours des enquêtés 271
Figure 45 : Graphique du plan factoriel des 6 items essentiels de la représentation des enquêtés 281
Figure 46 : Dendrogramme des enquêtés en fonction des 6 items 283
Figure 47 : Tableau à réponses multiples des occurrences des items dans chacun des types du dendrogramme 283
Figure 48 : Schéma de l'articulation conceptuelle des 6 items dominants des enquêtés 284
Figure 49 : Tableau des effectifs des types issus du dendrogramme 285
Figure 50 : Graphique de plan factoriel des enquêtés en fonction des items 286
Figure 51 : Tableau des sur et sous-représentations des items dans les groupes des enquêtés 287
Figure 52 : Graphique du type « Idéal politique » 287
Figure 53 : Graphique du type « Gestion sociale » 288
Figure 54 : Graphique du type « Gestion pragmatique » 289
Figure 55 : Graphique du type « Priorité sociale » 289
Figure 56 : Graphique du type « Gestion rationnelle » 290
Figure 57 : Schéma des conceptions du logement social des enquêtés selon les 6 items 290

Figure 58 : Tableau des effectifs des conceptions en fonction des positions des enquêtés ... 291
Figure 59 : Tableau des sur ou sous-représentation des items en fonction des qualités 293
Figure 60 : Tableau de correspondance entre types de conceptions et cités 295
Figure 61 : Photographie d'Alain Cacheux lors d'une manifestation contre la réforme des APL 299
Figure 62 : Document interview de Pierre Quercy dans La Tribune du 18 septembre 2007 316
Figure 63 : Photographie de Tonino Sérafini à l'issue de l'entretien..... 323

Annexes

1: Tableau : Les effectifs des groupes d'enquêtés selon les 11 critères biographiques

2: Grille d'entretien

3 Tableau : La répartition des items en fonction des qualités des enquêtés

4 Table des données biographiques

5 Table des données des items

Annexes 1

Tableau : Les effectifs des groupes d'enquêtés

selon les 11 critères biographiques

	Effectif	Gouvernement	Elu chambres	Elu local	Haute fonction pub.	Haut dirigeant Hlm	Instances prof. ou mil.	Enseignant sup.	Ordre national	Commission nationale	Grande école ou doct.	Publications
Politiques	*10*	5	8	**10**	2	9	**0**	2	7	6	3	3
Administrateurs	*15*	11	0	0	15	8	0	6	9	4	15	6
Praticiens	*26*	1	2	4	1	9	10	5	9	12	11	15
Total	*51*	*17*	*10*	*14*	*18*	*26*	*11*	*13*	*26*	*22*	*29*	*26*

Lecture : Sur les 51 enquêtés au total, 10 font partie du type *Politiques*, 5 d'entre eux ont été nommés au gouvernement, comme ministre ou conseiller, sur les 17 enquêtés dans ce cas.

Annexe 2

Grille d'entretien

Introduction : Pouvez-vous vous présenter en quelques mots ? Quelles sont vos missions actuelles et principales fonctions passées ?

Première partie : Votre parcours d'acteur du logement et votre analyse du logement social et de la politique du logement

Comment en êtes-vous venu à vous intéresser au logement social, à la politique du logement en général ? Depuis quand êtes-vous un acteur de ce secteur ?

Auparavant : Replaçons-nous au moment où vous commencez dans le secteur du logement. Quelle vision aviez-vous du logement social et de la politique du logement qui avait été conduite auparavant ? Comment s'était formée votre opinion : l'actualité, des lectures, des conversations, votre formation ? Aujourd'hui, avec le recul, quelle lecture faites-vous de cette période ? Quels faits ou sujets marquants retenez-vous ?

Nous allons maintenant revenir sur chacun de ces faits marquants : À quelle problématique générale du logement social et de la politique du logement renvoyait-il ? Comment ce sujet est-il traité aujourd'hui ?

A partir du moment où vous commencez dans le secteur du logement : Quelles sont pour vous, les principaux moments, événements, les principales décisions, polémiques, qui ont marqué le logement social et la politique du logement, jusqu'à aujourd'hui ? Nous reviendrons par la suite en détail sur votre point de vue et le rôle que vous aviez à l'époque.

Nous allons maintenant revenir sur chacun de ces faits marquants : Quel intérêt portiez-vous à ... [ce fait marquant] … et comment vous informiez-vous ? En tant qu'acteurs, quels étaient vos missions et vos objectifs à ce moment-là ? Avec qui étiez-vous en relation ? Quelle était la dynamique collective ? Quelles étaient les différentes positions en présence ? Et quelle était votre position personnelle et ses enjeux ? Avec le recul, que retenez-vous de cet épisode, dans votre parcours d'acteur du logement ?

Deuxième partie : Questions sur le système du logement social

Les demandeurs et bénéficiaires du logement social : Comment a évolué, selon vous, la demande de logement social ? Comment ont évoluées, selon vous, les sorties du logement social ? Quelles sont, selon-vous, les limites du système du logement social ?

Les acteurs du logement social : Où situez-vous le logement social, dans le secteur public, privé, semi-public, semi-privé ? Relance si nécessaire : Qu'entendez-vous par service-public ? Où situez-vous le rôle du logement social dans le marché immobilier ? Comment a évolué, selon vous, la spécificité de la maitrise d'ouvrage Hlm ? Que représente pour vous la marque, l'identité « Hlm » ?

Qu'est-ce que représentent les quartiers de grands-ensembles pour le logement social ?

Troisième partie : Les grandes évolutions du logement social et de la politique du logement

Que connaissez-vous l'histoire du logement social ? En quoi ces éléments vous semble-t-il important aujourd'hui ? Cette série de questions porte globalement sur la période dite contemporaine, étudiée dans le projet de recherche. Celle-ci commence après le tournant des années 1970, suite à la réforme Barre, à la fin des grands ensembles et au pic de construction, jusqu'à nos jours, soit une quarantaine d'années. Nous ne revenons pas sur ce changement de contexte, mais sur la période qui suit, dans ses permanences, ses évolutions. Quelle lecture en faites-vous ?

Nous décomposerons votre réponse en cinq points de vue complémentaires, qui se focaliseront successivement sur l'Etat, le Mouvement Hlm, ses partenaires, les activistes du logement, et l'expertise et la recherche sur l'habitat.

De votre point de vue, comment a évolué le rôle de l'Etat en matière de logement social ? Quelle a été l'évolution du Mouvement Hlm par rapport à celle de la politique du logement ? Comment le Mouvement Hlm a-t-il évolué par rapport à son environnement, vis-à-vis de ses partenaires ? Comment a évolué le rôle des initiatives citoyennes, des organisations revendicatives sur le logement ? Que savez-vous de la recherche sur l'habitat ? Qu'avez-vous pu lire, entendre ? Quels ont été ses apports selon vous ? Plus généralement, comment a évolué l'expertise sur le secteur, et son influence ?

Quatrième partie : Question ouverte de conclusion

Au terme de cet entretien, j'aurais une dernière question plus générale et peut-être plus personnelle, qui recoupe toutes les autres et que je pose à toutes les personnes de la même façon : Pour vous, qu'est-ce que les Hlm représentent pour la France ? Relance si nécessaire

Annexe 3

Tableau : La répartition des items

en fonction des qualités des enquêtés

	Modèle social	**Population**	**Politique publique**	**Parc**	**Financement**	**Système du logement**	**Histoire**
Gouvernement	7	7	5	8	2	2	5
Elu chambre	4	4	2	4	3	2	2
Elu local	5	6	4	5	3	2	3
Haute fonction pub.	8	7	7	7	2	2	5
Haut dirigeant Hlm	15	10	8	8	6	2	7
Instance prof. ou militante	6	1	4	2	2	2	4
Enseignant sup.	4	5	2	3	4	4	5
Commission nationale	12	6	5	6	5	3	5
Grande école ou doct.	14	11	11	9	5	6	7
Publications	12	7	6	6	8	7	7
Ordre national	10	4	8	11	7	4	5

Annexe 4

Table des données biographiques

Code enquêté	Observation intuitive	Gouvernement	Elu chambre	Elu local	Haute fonction pub.	Haut dirigeant Hlm	Instance prof. ou militante	Enseignant sup.	Commission nationale	Grande école ou doct.	Publications	Ordre national	Typologie positions
E01	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	Praticien
E02	Ministre	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	Politique
E03	Partenaire du Monuvemen Hlm	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	Praticien
E04	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	Administrateur
E05	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	Praticien
E06	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	Administrateur
E07	Parlementaire	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	Politique
E08	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	Administrateur
E09	Partenaire du Monuvemen Hlm	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	Praticien
E10	Universitaire	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	Praticien
E11	Ministre	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	Politique
E12	Parlementaire	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	Politique
E13	Universitaire	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0	Administrateur
E14	Haut fonctionnaire	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	Administrateur
E15	Haut fonctionnaire	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	Administrateur
E16	Parlementaire	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	Politique
E17	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	Praticien
E18	Militant	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	Praticien
E19	Militant	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	Praticien
E20	Haut fonctionnaire	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	Administrateur
E21	Parlementaire	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	Praticien
E22	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1	Administrateur
E23	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	Praticien
E24	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Praticien
E25	Parlementaire	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	Politique
E26	Militant	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	Praticien
E27	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	Praticien
E28	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	Administrateur
E29	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	Administrateur
E30	Journaliste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	Praticien
E31	Ministre	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	Politique
E32	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	Politique

E33	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	Praticien
E34	Universitaire	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	Praticien
E35	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	Administrateur
E36	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	Praticien
E37	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	Praticien
E38	Ministre	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	Politique
E39	Professionnel du Mouvement Hlm	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	Administrateur
E40	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	Administrateur
E41	Ministre	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	Politique
E42	Journaliste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	Praticien
E43	Militant	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	Praticien
E44	Partenaire du Monuvemen Hlm	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	Praticien
E45	Partenaire du Monuvemen Hlm	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	Praticien
E46	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	Praticien
E47	Journaliste	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	Praticien
E48	Professionnel du Mouvement Hlm	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	Administrateur
E49	Partenaire du Monuvemen Hlm	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	Praticien
E50	Journaliste	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	Praticien
E51	Haut fonctionnaire	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1	Administrateur
		17	10	14	18	26	10	13	22	29	23	25	

NON = 0

OUI = 1

Annexe 5

Table des données des items

Code enquête	Modèle social	Population	Politique publique	Histoire	Parc	Financement	Système du logement	Institution	Soutien autres secteurs	Quartiers	Acteurs de terrain	Aménagement	Local	Service	Mixité sociale	Cadre juridique	Typologie Conceptions
E01	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E02	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E03	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E04	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E05	0	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	Gestion sociale
E06	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E07	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E08	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	Idéal politique
E09	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E10	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E11	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E12	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E13	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E14	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	Gestion sociale
E15	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E16	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E17	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	Gestion rationnelle
E18	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E19	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E20	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	Idéal politique
E21	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	Economie sociale
E22	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E23	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E24	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E25	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion sociale
E26	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion rationnelle
E27	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E28	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E29	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale

E30	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E31	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E32	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E33	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E34	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E35	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion sociale
E36	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E37	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E38	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	Gestion pragmatique
E39	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E40	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	Gestion sociale
E41	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E42	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E43	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	Idéal politique
E44	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	Gestion pragmatique
E45	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	Economie sociale
E46	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E47	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Economie sociale
E48	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion sociale
E49	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	Gestion sociale
E50	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Idéal politique
E51	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Gestion pragmatique
	26	18	16	13	14	11	10	9	6	5	4	4	3	2	2	1	

NON = 0

OUI = 1