

*Centre d'Etudes de l'Emploi, Cnam, Profession Banlieue
Colloque Territoires, action sociale et emploi,
Jeudi 22 et vendredi 23 juin 2006, Paris*

**Le logement des personnes « défavorisées »,
Une question sociale à l'épreuve du territoire
- *Le cas de la Seine-Saint-Denis* -**

HOUARD Noémie, CSO, Institut d'Etudes Politiques de Paris

Résumé

La question sociale dans le domaine du logement est prise en charge par de nombreux acteurs à diverses échelles territoriales et les logiques en jeu sont très variables voire divergentes. L'analyse du système d'attribution des logements sociaux révèle une tendance : l'encadrement des politiques locales du logement par les Villes. Les politiques publiques non conformes aux intérêts des communes sont finalement peu opérationnelles et marginalisées par les décideurs locaux de l'attribution.

1. INTRODUCTION

Depuis les lois Defferre de 1982-1983, le législateur tend à officialiser l'échelon local comme niveau de traitement de la question du logement. Même si cette politique n'est pas décentralisée, le jeu d'acteurs devient très complexe et l'Etat ne dispose pas sans partage des moyens de l'action publique : de nouveaux territoires concernés par le logement des « défavorisés » émergent puisque l'action sociale est transférée aux Départements et l'urbanisme aux communes et à leurs groupements. Dans les années 1990, le législateur élabore une série de textes relatifs au « droit au logement »¹ et confie le pilotage de ces politiques à l'Etat et au Conseil Général et légitime donc l'intervention du Département dans le champ du logement. A la veille de l'acte 2 de la Décentralisation, la répartition des compétences n'est donc pas aisée. Et au lieu de clarifier le jeu d'acteurs, cette loi tend à le complexifier davantage puisqu'elle autorise la délégation des aides à la pierre aux départements ou aux intercommunalités². On assiste donc à une multiplication et à une superposition des territoires concernés par la politique du logement.

Comment se pose la « question sociale » sur un territoire donné ? Quels sont les conflits de logique et de valeur des différentes formes territoriales impliquées dans cette action publique ? L'Etat social redéploie-t-il son action pour faire face à la situation ou abandonne-t-il à d'autres instances la charge d'accomplir son mandat de garant de la solidarité nationale ? C'est à ces questions que notre communication tente de répondre.

Notre réflexion s'inscrit dans le champ de la sociologie de l'action publique locale. Elle est fondée sur une analyse du système d'acteurs impliqué dans le logement des personnes « défavorisées » au niveau du département de la Seine-Saint-Denis. Nos investigations se sont faites sous des formes classiques : 39 entretiens réalisés auprès d'acteurs identifiés comme

¹ Loi Besson du 31 mai 1990 ; Loi relative à la lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998.

² Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

incontournables pour notre réflexion³, dépouillement d'archives du journal *Le Monde* sur les problèmes économiques et sociaux de ce département et sur ses notables, participation à des commissions réunissant des acteurs impliqués dans l'action publique considérée⁴.

Au sein de ce département, nous avons choisi d'étudier plus particulièrement deux communes : Stains et Saint-Denis. La proportion de résidents locataires en HLM y est relativement élevée, l'attribution des logements sociaux est donc un enjeu non négligeable des politiques locales. Elles font par ailleurs partie de la même communauté d'agglomération ce qui nous a permis d'interroger la dimension intercommunale des politiques du logement de « Plaine Commune ».

2. LE LOGEMENT SOCIAL : UN ENJEU POLITIQUE HISTORIQUE POUR LES MUNICIPALITES DE LA SEINE-SAINT-DENIS

2.1 Des premières attributions favorables aux municipalités communistes dans les années 1950-1970

Du milieu des années 1950 jusqu'au milieu des années 1970, la politique du logement de la plupart des municipalités communistes se caractérise par la volonté de construire des HLM (GUGLIELMO et MOULIN, 1986 ; GREMION, 1988, p. 92). Ces logements représentent alors une offre à la fois confortables et accessibles aux populations ouvrières et aux employés municipaux et leur construction est largement financée par l'Etat. Ce projet urbain est mis en œuvre pendant une vingtaine d'années et s'est traduit par la construction de nombreux grands ensembles de logements HLM⁵.

Au moment de leur construction, les Grands ensembles font l'objet d'une première attribution alors qu'aucune réglementation n'impose de loger les familles défavorisées dans les HLM. Les couches de population aux ressources les plus fragiles, les inactifs, les très jeunes ménages sont d'abord exclus et renvoyés aux conditions de logement les plus mauvaises, souvent l'habitat ancien dégradé des villes. Ce sont en fait les ouvriers qualifiés, les employés municipaux et les cadres qui y habitent majoritairement (EVENO et NORA, 1976). La population vient principalement de l'agglomération parisienne : seulement 9% vient de la province et 3% de l'étranger (CLERC, 1967, p. 227)⁶. Les familles sont globalement satisfaites de leurs nouvelles conditions de logement.

3

- Institutionnels impliqués dans la politique publique visant à mettre en œuvre le droit au logement (DDE, DDASS, Préfecture, Conseil Général),
- Décideurs politico-administratifs locaux (Sous-Préfet à la Ville, Responsables politiques de « Plaine Commune » et des Villes, Organismes HLM),
- Associations spécialisées dans l'insertion par le logement,
- Travailleurs sociaux de secteur travaillant pour le compte du Département.

⁴ Conférence communale du logement de Montreuil ; Commission exécutive du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées ; Commission de réorganisation du dispositif FSL organisée par le Conseil Général ; Commissions Locales FSL de Stains et Saint-Denis.

⁵ Environ 350 000 logements HLM sont construits au cours de cette période dans la seule banlieue parisienne. Sur les 151 Grands ensembles construits dans les communes de l'agglomération parisienne, 74 l'ont été dans des municipalités communistes – alors que moins d'1/5 des communes sont communistes.

⁶ Les travailleurs immigrés qui étaient venus apporter leur force de travail au développement des industries de main-d'œuvre étaient alors pour l'essentiel des hommes seuls, venus pour quelques saisons. Plus de 35% des immigrés originaires du Maroc, d'Algérie et de Tunisie étaient logés dans des structures collectives, des chambres, des meublés, ou des logements de fortune. Même si les industries qui les emploient cotisaient au 1%

Les mouvements migratoires créés ont eu un impact fort sur la structure sociologique des communes concernées. Raymond GUGLIELMO et Henry REY ont en effet montré le rôle électoral de ces premières attributions de logements dans le département de la Seine-Saint-Denis. En comparant les scrutins des élections municipales de 1965 et 1977, il ressort que la gauche et plus particulièrement le Parti Communiste ont été favorisés par ces attributions (REY et ROY, 1986, p. 18 ; GUGLIELMO et MOULIN, 1986, p. 50). Les premières familles logées dans les HLM ne posent donc pas de problèmes spécifiques aux municipalités.

2.2 L'ethnisation de la politique d'attribution au cours des années 1980

Dès 1968, la réglementation relative à l'attribution des HLM laisse présager un changement de profil des ménages accueillis : elle se fait plus explicite pour orienter la politique d'attribution des organismes HLM. L'arrêté d'octobre 1968 crée l'obligation de faire entrer un contingent important de « mal logés »⁷ (30%), et en 1971, des mesures demandent aux préfets d'accorder la priorité à ces ménages pour l'attribution des logements sociaux qui leur sont réservés (BALLAIN et MAUREL, 2002, p. 30). L'Etat s'immisce donc dans la politique d'attribution des HLM. Cette réglementation est très redoutée par les élus communistes de la région parisienne qui n'auront de cesse de lutter contre. Elle représente une menace pour l'ensemble de ces municipalités dont la politique de promotion du logement nourrit la légitimité : la transformation des quartiers en « cités » et la déstabilisation corrélative de leur assise politique.

Dans cette conjoncture, la mobilisation politique se restructure du niveau local au niveau national : en 1969, les maires communistes de la région parisienne et les élus de Paris publient une « déclaration » dans laquelle ils affirment leur opposition à la politique d'immigration de l'Etat et du patronat et leur refus de la délégation à leurs communes des « travailleurs immigrés » (TISSOT, 2005, p. 56 ; MASCLLET, 2005, p. 22). Ils dénoncent les inégalités entre les communes et le mépris pour les villes ouvrières. Ils opèrent donc une distinction entre les « travailleurs » - qui constituent leur principale « base » politique – et les « travailleurs immigrés ». Ces Maires affirment publiquement leur volonté de se défendre face à l'afflux de ces familles postulant à un logement HLM, en passe d'être relogées sur leur territoire⁸. La dispersion des immigrés, notamment en provenance du Maghreb, devient un leitmotiv dans les prises de position des maires communistes de la banlieue parisienne et jusqu'au milieu des années 1970, ces populations sont généralement exclues des logements HLM (MASCLLET, 2003).

A partir de cette période charnière, une conjonction de facteurs facilite l'accès puis le regroupement progressif des populations immigrées dans les quartiers d'habitat collectif (GREMION, 2001, pp. 15-29) : les classes moyennes, les employés et les fractions supérieures du groupe ouvrier, qui avaient trouvé une solution de logement du côté des HLM, sont vivement encouragés à s'adresser au privé. Profitant des politiques encourageant l'accession à

patronal, ils étaient peu à bénéficier d'un HLM et logeaient souvent dans des bidonvilles, des foyers Sonacotra ou des cités de transit.

⁷ Les « mal-logés » désignent alors les habitants d'immeubles insalubres ou frappés d'interdiction d'habiter, les habitants des cités de transit, les personnes expulsées de leur logement pour d'autres motifs que troubles de jouissance ou non-paiement de loyer.

⁸ Comme les primo-arrivants ne possèdent pas la nationalité française, ils sont exclus des élections politiques. Cette fraction ouvrière ne représente donc pas un électorat potentiel pour les élus locaux. Et dans le monde du travail, ils sont généralement considérés comme des rivaux par les ouvriers français.

la propriété⁹, ils libèrent des HLM ce qui augmente considérablement la vacance dans ce parc. Dans le même temps, les travailleurs immigrés accèdent plus facilement aux logements réservés au 1% patronal¹⁰ solvabilisés grâce à la réforme Barre de 1977 : ils quittent donc l'habitat insalubre des quartiers anciens, démolis à 85% depuis les années 1960, pour le confort HLM. Et leurs familles les rejoignent dans ces logements grâce à la politique de regroupement familial menée par le gouvernement dès 1975¹¹. C'est en fait par le jeu des départs-accessions et des attributions que se fera l'entrée des familles d'ouvriers issues de l'immigration dans le parc social. Une nouveauté se constitue donc progressivement dans les années 1980 : l'apparition de concentration d'immigrés dans les Grands ensembles d'HLM.

Or, la crise économique s'installe au début des années 1980 et les licenciements intervenus brutalement dans les secteurs traditionnellement employeurs de main-d'œuvre frappent de plein fouet les familles issues de l'immigration. Pour autant, elles se maintiennent dans le logement grâce aux aides de différentes natures : allocations familiales, allocations chômage, APL. Ces familles souvent nombreuses constituent même la clientèle la plus solvable pour les organismes privés d'HLM puisque les allocations familiales assurent le paiement des loyers (MASCLET, 2005, p. 23). Dans ces zones d'habitat collectif, les difficultés économiques et sociales se cumulent, les habitants se plaignent de plus en plus de leurs conditions de logement et de leur environnement social. Ces quartiers semblent pris dans la spirale du déclin : la mauvaise réputation en détourne les catégories moyennes du salariat et les ménages en difficulté sont « captifs » faute de pouvoir habiter ailleurs (MASCLET, 2005, p. 23 ; RONAÏ, 1986, p. 78).

Dans ce contexte de crise des grands ensembles d'HLM, plusieurs éléments induisent un changement dans les politiques du logement municipales¹² : le déclin du Parti Communiste¹³ (RONAÏ, 1986, p. 81 ; REY et ROY, 1986) et la décentralisation de l'action sociale en 1982. Non seulement les élus locaux font plus attention aux coûts sociaux induits par les attributions de logements sociaux (aide sociale, places en crèches), mais ils tentent aussi d'adapter finement leurs politiques du logement à l'électorat communiste.

Les politiques municipales du logement évoluent donc. Pourtant, les lois de décentralisation de 1982-1983 n'ont pas transféré les compétences de l'Etat en matière de logement. Les élus locaux ont en effet d'autres moyens pour contrôler l'accès au logement social (GREMION, 1988, p.86 ; BOURGEOIS, 1996) : la maîtrise du sol et l'autorisation de constructions neuves. Ils proposent par ailleurs des candidats sur les 20% des HLM qui leur sont réservés. Les mairies disposant de leur propre office – ce qui est généralement le cas des municipalités

⁹ Après le lancement, en 1965, de la formule des « Plans épargne-logement », les organismes bancaires multiplient les nouveaux « produits » financiers destinés à mobiliser l'épargne privée en vue de l'accession.

La réforme Barre de 1977 aide au paiement des mensualités de remboursement des prêts d'accession à la propriété, elle est obtenue en fonction de plusieurs critères : le remboursement mensuel des prêts, les caractéristiques du logement, les ressources propres du ménage et, enfin, les charges de la famille.

Le prêt à l'accession à la propriété associé à l'aide personnalisée au logement ouvre le marché de l'accession à des ménages ouvriers et employés aux ressources modestes mais portés par le développement et le plein-emploi.

¹⁰ La participation des employeurs à l'effort de construction est un investissement obligatoire depuis 1953 pour les entreprises privées non agricoles et les établissements publics à caractère industriel ou commercial de 10 salariés et plus.

¹¹ Décret n°76-383 du 29 avril 1976.

¹² Simon Ronaï fait ce constat dans les municipalités communistes de Seine-Saint-Denis. Et Catherine Grémion constate un changement général d'attitude des élus, anciens ou nouveaux, dans les communes de droite comme dans celle de gauche, dans la seconde moitié des années 1980.

¹³ Le Parti Communiste a perdu près de 28% de son influence entre 1981 et 1984, et plus de 6% entre 1984 et 1986.

communistes – ont le pouvoir d’attribuer les logements, de fixer les niveaux de loyers ou de charges, et de décider des expulsions. Elles maîtrisent aussi le système d’aide aux locataires en difficulté à travers les services sociaux des municipalités. Enfin, bien que cela soit contraire à la réglementation, les élus locaux maîtrisent la plus grande partie de la part des candidatures « mal logés » que la Préfecture est en droit de proposer sur leur territoire. C’est précisément le cas en Seine-Saint-Denis : nombreux sont les bailleurs, notamment les OPHLM, qui ont cessé d’envoyer les avis de logements vacants à la Préfecture. Celle-ci, par manque de moyens humains, a perdu progressivement son contingent de logements que les bailleurs ont pris l’habitude de gérer de façon autonome (TISSOT, 2005, p. 63 ; BACQUE et FOL, 1997, p. 122). Les communes de Seine-Saint-Denis maîtrisent d’autant mieux la politique d’attribution des HLM depuis 1991, date à laquelle le Préfet a décidé de circonscrire l’enregistrement de la demande de logements sociaux dans les mairies. Cette même année, la loi d’Orientation pour la Ville a officialisé la représentation des Maires dans les commissions d’attributions des organismes HLM¹⁴ ce qui a beaucoup aidé les élus locaux à contrôler l’attribution des logements sociaux sur leur territoire (DESCHAMPS, 1998, p. 223).

De nombreuses recherches montrent que la politique d’attribution des HLM des municipalités communistes s’ethnicise au début des années 1980. Cette période charnière marque le durcissement des critères d’attribution des logements appliqués aux familles immigrées : Les élus municipaux considèrent qu’ils représentent un coût à la fois social et politique pour la commune alors qu’ils sont exclus des élections politiques ou souvent trop marginalisés pour voter : risque de vote contestataire des ouvriers français voire fuite des familles les plus aisées vers d’autres communes (RONAI, 1986, p. 84 ; TISSOT, 2005, p. 57, BACQUE et FOL, 1997, p. 126). Les politiques d’attributions municipales préfèrent des ménages français composés de salariés fragilisés et de parents isolés plutôt que des familles immigrées généralement plus solvables. Les pertes économiques engendrées par leur politique de sélection des ménages s’avèrent aux yeux des responsables municipaux moins importantes que les pertes électorales qu’une politique d’attribution plus ouverte pourrait occasionner (MASCLET, 2005, p. 24). Et d’après le sous-préfet à la Ville, cette politique d’attribution « ethnique » des municipalités de la Seine-Saint-Denis est toujours d’actualité : *« Très franchement, dans le 93, c’est essentiellement ethnique même si aucun Maire ne vous le dira comme ça. Ils vous diront que ce sont les niveaux de ressources, les familles nombreuses... Mais personne n’est dupe »*¹⁵.

2.3 Usages du concept de « mixité sociale » dans la gestion locale des attributions

Le discours sur la mixité est corrélatif à l’entrée des immigrés dans le parc social. Il est même devenu une forme implicite de la gestion locale de l’immigration (TANTER et TOUBON, 1999, p. 63).

Dans les années 1980, les appels des décideurs municipaux à la « diversité » et à l’« équilibre » se multiplient dans le cadre des procédures « Habitat et Vie Sociale » et « Développement Social des Quartiers » menées dans les quartiers sensibles. En 1986, la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier » devient même un objectif officiel du règlement départemental d’attribution¹⁶. Cet objectif est réaffirmé à plusieurs

¹⁴ Art. L441 du CCH.

¹⁵ Entretien avec le Sous-Préfet à la Ville de la Seine-Saint-Denis.

¹⁶ Décret n°86-670 du 19 mars 1986 ; art. R.441-6 du CCH abrogé.

reprises dans le corps des lois adoptées au cours des années 1990, notamment celles qui régissent les mécanismes d'attribution du logement social¹⁷.

La « mixité sociale » devient un objectif officiel de la politique d'attribution des logements sociaux, elle légitime en fait des pratiques déjà existantes. Le recours au principe de mixité sociale dans la gestion des attributions s'inscrit dans la continuité de pratiques de sélection à l'entrée dans le logement social qui s'opèrent en fonction de critères ethniques, illégaux mais pourtant en vigueur dans un certain nombre de mairies ainsi que dans de nombreux organismes HLM (TISSOT, 2005, p. 59 ; JAILLET, 1998).

Cet objectif est désigné par plusieurs expressions : « diversité sociale », « respect des équilibres sociaux » ou encore « mixité sociale » mais aucun texte n'en donne une définition concrète. A la fois controversé et non objectivé, il sert donc de support à des rencontres destinées à préciser cet objectif des politiques publiques du logement. Il structure un débat où mairies, bailleurs et préfecture engagent des arguments qui s'énoncent dans ces termes désormais légitimes et consensuels : la recherche de la mixité sociale et la lutte contre les ghettos. Concrètement, les décideurs locaux de l'attribution s'affrontent par « bonnes » définitions de la mixité sociale interposées, chacun défendant sa conception de la juste proportion des populations qui génère ou freine la mixité sociale (TISSOT, 2005, p. 63).

Cette négociation se fait dans des forums mis en place par les responsables des villes à l'échelle de tel ou tel quartier sensible, ces cadres ne dépassant jamais le cadre de la commune. Cette négociation peut avoir lieu dans les commissions d'attribution des organismes HLM - puisque la loi d'Orientation pour la Ville de 1991 autorise les Maires à y être représentés -, ou encore dans les conférences communales du logement. Nos investigations auprès des responsables des Villes de la Seine-Saint-Denis montrent que la définition des enjeux de la politique d'attribution se joue plutôt dans les conférences communales du logement¹⁸, surtout dans les communes où des bailleurs sociaux non liés directement à la commune sont fortement implantés. Si les responsables municipaux n'ont pas encore tous mis en place de telles commissions locales, ils ont du moins le projet de le faire : le Maire de Stains projette par exemple de mettre en place des « commissions de peuplement » partenariales avec l'Office Public Départemental qui détient près de 70% du parc social de la commune, l'objectif est de « *travailler en finesse la politique d'attribution dans les quartiers sensibles, l'arrivée d'un nouveau locataire ayant parfois pour effet de déstabiliser toute une cage d'escalier* »¹⁹. L'objectif des responsables de la Ville est en fait de réduire la distance entre les différents acteurs du système et de porter une politique d'attribution partagée. La « mixité sociale » est un prétexte à la négociation de la politique d'attribution, et c'est précisément l'enjeu visé par les responsables des Villes. Cette catégorie d'action publique n'est d'ailleurs jamais vraiment objectivée. Elle se réfère toujours à un équilibre décrit par rapport au contre-modèle de la « concentration » et du « cumul de difficultés ».

La catégorie de mixité fonctionne comme une catégorie de « brouillage » : de ce « brouillage » se dégage une échelle de « non-désirabilité », construite sur l'origine

¹⁷ Loi Besson du 31 mai 1990 ; Loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991 ; Loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat ; loi Exclusion du 29 juillet 1998 ; Loi SRU du 13 décembre 2000 ; Loi du 1^{er} août 2003 relative à la rénovation urbaine.

¹⁸ Dans les commissions d'attribution des organismes HLM, les négociations se font au « cas par cas », alors que dans les conférences communales du logement, les négociations portent sur des objectifs plus généraux des politiques de peuplement.

¹⁹ Entretien avec le Maire de Stains.

géographique et « ethnique », intériorisée par les « décideurs locaux de l'attribution » de façon très informelle et diffuse. Cette catégorie ne fonctionne qu'implicitement sur la base d'un certain nombre d'indices : le nom, l'apparence physique, le nombre d'enfants, ce qui est englobé sous le critère des « comportements ». Finalement, la conférence communale du logement permet d'institutionnaliser l'arrangement : entre les bailleurs et la ville, celle-ci s'efforçant de limiter le nombre de candidatures immigrées ; entre la ville et la préfecture dans le cas où cette dernière n'a pas complètement perdu son contingent de logements réservés aux « mal-logés » (TISSOT, 2005, p. 63 ; DENJEAN, 1999, p. 30). Les « décideurs locaux de l'attribution »²⁰ procèdent en effet à un large marchandage des populations, chacun des acteurs cherchant à imposer ses propres critères : les responsables municipaux tiennent à deux critères, le critère « ethnique » d'une part, et le critère de préférence communale d'autre part ; quant aux organismes HLM privés, ils sont plus sensibles à la solvabilité des ménages. Ce mode de gestion partenariale fonctionne par accords ponctuels locaux constamment négociables et non par règles de droit.

Les conférences communales du logement permettent d'institutionnaliser les rencontres et de diffuser aisément des normes d'attribution. L'ethnisation de la politique d'attribution des logements HLM est désormais négociée dans des cadres institutionnels sur le mode de l'échange interpersonnelle et de l'arrangement (TISSOT, 2005, p. 68 ; DENJEAN, 1999, p.32). C'est dans ces cadres municipaux que les responsables de la Ville et les organismes HLM définissent des critères d'attribution partagés.

3. LA RETICENCE DES VILLES A LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

Le législateur ne cesse d'encourager l'intercommunalité en général, et dans le champ du logement en particulier depuis le début des années 1990²¹. Elle tarde pourtant à se développer (GREMION, 1988, p. 94 ; GREMION, 2001, p. 168).

Dans ce département, deux communautés d'agglomération existent : Clichy-Montfermeil et Plaine Commune. La première est une très petite structure regroupant deux communes, soit 52 000 habitants, elle s'est construite dès le début des années 1960 pour doter le territoire d'outils destinés à gérer les difficultés du grand ensemble construit à cheval sur les deux communes²². Elle est dotée d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) et la politique du logement en faveur des personnes défavorisées est une compétence communautaire obligatoire. Mais les deux maires ont en fait peu d'affinités politiques²³ et coopèrent très peu dans le secteur du logement.

²⁰ Nous désignons ici par « décideurs locaux de l'attribution » les responsables municipaux en charge des attributions de logement, les représentants des organismes HLM et les représentants de la Préfecture.

²¹ Loi relative à l'Administration Territoriale de la République de 1992 sur les communautés de communes et de villes ; loi relative à la mise en œuvre du droit au logement de 1990 avec les POPS qui devaient être intercommunaux ; Loi Pasqua de 1995 renforcée par la loi Voynet de 1999 encourageant les pays ; loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998 instaurant les conférences intercommunales du logement et la conférence régionale du logement ; Loi SRU de 2000 avec les Programmes Locaux de l'Habitat communautaires.

²² Forte dégradation du bâti et des espaces communs et forte dévalorisation de la valeur immobilière des biens favorisant le départ des propriétaires ou locataires les mieux intégrés économiquement et socialement et la venue de populations fragiles.

²³ Le Maire de Clichy-sous-Bois est socialiste, alors que le Maire de Montfermeil est UMP.

La communauté d'agglomération « Plaine Commune » regroupe huit communes de l'ouest du département²⁴, soit 307 000 habitants. Les municipalités sont toutes communistes à l'exception d'Epinais-sur-Seine. Les premières expériences d'intercommunalité ont débuté au milieu des années 1980 autour du développement de la Plaine-Saint-Denis, l'objectif était de redynamiser une zone industrielle en friches en développant une coopération intercommunale économique (PONTIER, 2002, p. 157). Plaine Commune est devenue une Communauté d'agglomération, ses compétences se sont beaucoup diversifiées, la compétence Habitat a même été transférée en juin 2004. L'habitat est adossé à un PLH communautaire en cours d'élaboration, ce document contractuel concerne l'ensemble de l'habitat opérationnel en matière de construction, de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre. Les politiques locales de l'habitat sont centrées sur des enjeux de développement et d'attractivité, même si les objectifs explicites du projet de PLH s'articulent autour de trois principes : « assurer le « droit au logement pour tous », favoriser une plus grande « diversité sociale » en s'efforçant d'accueillir tous les types de populations et notamment les jeunes salariés, amorcer globalement une reconquête démographique. Ces grands principes d'action ne doivent pas contraindre les politiques municipales. C'est ce qu'explique le responsable du service « Habitat » de Plaine Commune : « *Le PLH n'est pas quelque chose qui s'applique partout de la même manière. Il faut bien sûr tenir compte des réalités locales et des objectifs des Maires et des équipes municipales en place* ».

Si le transfert de la compétence habitat a eu lieu en 2004, le transfert de la responsabilité logement a été reporté au 1^{er} janvier 2006, les réticences des communes à une gestion intercommunale de l'attribution des logements sociaux sont en fait très fortes. « Plaine Commune » est une « communauté de projets » c'est-à-dire qu'aucune décision communautaire ne doit contrarier le choix d'une équipe municipale même sur le champ des compétences transférées. Pour preuve, la politique d'attribution de l'OPAC communautaire²⁵ n'est pas gérée à l'échelle intercommunale. Les élus locaux veulent garder la maîtrise des attributions sur leur territoire : « *La communauté d'agglomération, ce n'est pas une fusion des Villes. Chaque commune garde son identité. L'attribution doit rester décentralisée avec des unités territoriales, l'objectif n'est pas de s'éloigner de notre population, au contraire* »²⁶. Les négociations entre les élus locaux tendent à réduire à 10% le pourcentage de logements mis à disposition de la Communauté d'agglomération. Les barrières municipales à la coopération intercommunale dans le secteur du logement sont donc très fortes.

Cette coopération intéresse tout de même les élus locaux par certains côtés : l'Etat s'est en effet engagé à redresser la situation financière de l'OPAC communautaire en échange de sa création. Par ailleurs, l'association des communes leur permet de peser davantage sur les décisions des organismes d'HLM implantés sur le territoire communautaire. Car si les Villes ont des difficultés à orienter la politique d'attribution d'un organisme HLM implanté sur plusieurs communes, le poids d'un acteur collectif représentant l'ensemble des communes de l'agglomération est beaucoup plus conséquent. Le projet de PLH prévoit d'ailleurs d'organiser des Conférences intercommunales du logement. L'objectif officiel est de suivre la mise en œuvre des objectifs du PLH mais plus officieusement, les élus locaux espèrent qu'une

²⁴ Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve, Saint-Ouen, Pierrefitte-sur-Seine, Stains, Villetaneuse et Epinais-sur-Seine.

²⁵ Issu de la fusion de l'ensemble des SEM et des organismes d'HLM du territoire - à l'exception de l'Office Public Municipal d'Aubervilliers. Certains élus d'Aubervilliers n'ont pas souhaité que l'Office Public Municipal d'Aubervilliers rejoigne l'OPAC. La fusion entre les deux offices doit avoir lieu en août 2005, au terme du plan d'aide accordé à l'OPHLM et financé par l'Etat, la Ville et le Conseil Régional depuis août 2000.

²⁶ Entretien avec le responsable du service « Habitat » de Plaine Commune, aussi Président de l'OPHLM d'Aubervilliers et 1^{er} adjoint de la Mairie d'Aubervilliers.

politique d'attribution partagée avec les bailleurs sociaux se construira dans ces cadres de négociation.

Si les élus locaux se servent des ressources que peuvent lui apporter la coopération intercommunale, ils tiennent encore beaucoup à la maîtrise de la gestion locale du logement social : la Ville reste au centre du système d'attribution.

4. LES TENSIONS ENTRE LA POLITIQUE PUBLIQUE VISANT A METTRE EN ŒUVRE LE « DROIT AU LOGEMENT » ET LES PRATIQUES LOCALES D'ATTRIBUTION

4.1 Le logement des personnes « défavorisées » : une politique publique contractualisée autour de l'Etat et du Département

La politique du logement n'est pas seulement l'affaire des décideurs locaux présents dans les commissions d'attribution des organismes HLM : la question du logement des personnes défavorisées est négociée à l'échelle du Département dans des dispositifs partenariaux regroupant autour de l'Etat et du Département l'ensemble des organismes et institutions susceptibles d'apporter leur contribution à l'édifice du « droit au logement » (Etat, Département, communes, organismes HLM et associations). La loi Besson de 1990, renforcée par la loi Exclusion de 1998, a en effet construit un cadre institutionnel destiné à garantir le logement des personnes « défavorisées » : les « Plans départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées » (PDALPD) et les « Accords Collectifs Départementaux » (ACD). Il s'agit de contractualiser une action publique départementale. Cette approche renvoie à une multiplication des procédures dans l'élaboration des actions et à la diversification des acteurs qui participent à leur conception. Des espaces de négociation sont ouverts aux partenaires pour qu'ils stabilisent localement des consensus relatifs au logement des personnes « défavorisées » (SCHLERET, 1995, p. 173).

Le pilotage de cette action publique est confié à l'Etat et aux départements. En introduisant le Conseil Général, la loi Besson « bouscule » l'équilibre des compétences institué par la décentralisation entre l'Etat, garant de la solidarité nationale et principal financeur des aides à la pierre²⁷, les départements compétents en matière d'aide sociale et les communes compétentes en matière d'urbanisme et très impliquées dans l'attribution des logements sociaux. Le Département est donc légitime pour se « mêler » des questions touchant au logement, et l'acte II de la Décentralisation de 2004 renforce ce mouvement en autorisant la délégation des aides à la pierre aux départements.

Pour autant, le Conseil Général de Seine-Saint-Denis n'a jamais développé une politique du logement, à l'exception de sa participation à l'action partenariale destinée à loger les personnes « défavorisées », de son soutien financier à l'Office Public Départemental (OPDHLM) de Seine-Saint-Denis et des aides financières au parc privé complémentaires aux aides de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat. Il ne suit pas la politique d'attribution de l'OPDHLM et il consacre moins de 2% de son budget aux dépenses dans le

²⁷ Ensemble des aides accordées par l'Etat destinées à favoriser l'investissement immobilier sous forme de prêts aidés ou de primes. Les bénéficiaires sont les maîtres d'ouvrages qui s'engagent à construire des logements aidés.

secteur du logement²⁸. C'est l'un des seuls départements d'Île-de-France à ne verser aucune aide pour développer l'offre de logement social.

L'acte II de la Décentralisation de 2004 a toutefois induit un changement dans les pratiques du Conseil Général puisque la délégation éventuelle des aides à la pierre au Département l'a incité à réfléchir aux moyens et aux finalités d'une politique départementale de l'habitat. Mais pour le moment, son action dans le secteur du logement consiste surtout à co-piloter le PDALPD avec l'Etat et à réorganiser le fonctionnement du Fonds de Solidarité Logement²⁹ (FSL), dont la gestion lui a été transférée au cours de l'acte II de la Décentralisation³⁰. Ni les élus ni le personnel technico-administratif du Conseil Général ne s'occupe de gérer les logements sociaux dont ils disposent (ceux de l'ODHLM ou ceux qui lui sont réservés dans les autres organismes HLM), aucune politique d'attribution intercommunale n'est donc pilotée par le Conseil Général à l'échelle du Département. La seule réflexion relative à une politique du logement départementale est menée dans le cadre des procédures partenariales du PDALPD.

4.2 Le contrat au concret

En Seine-Saint-Denis, les partenaires du Plan³¹ se sont fixés plusieurs objectifs : produire une offre de logement social supplémentaire accessible aux ménages défavorisés³², mobiliser des logements sociaux dans le cadre des accords collectifs départementaux et du FSL-Relogement prioritaire, prévenir les expulsions locatives et administrer l'activité du FSL.

L'action publique mise en place par la loi Besson introduit un principe de « discrimination positive », elle affecte en effet prioritairement certains moyens au bénéfice de populations dites « défavorisées ». La question de la désignation et de la qualification de ces populations se pose donc. Autrement dit, à quelles représentations de la notion d'exclusion ces critères font-ils référence ? En fait, la loi Besson ne produit pas une définition juridique des populations « défavorisées », mais plutôt une définition sociale, très ouverte par ailleurs, puisqu'elle désigne l'ensemble des personnes « *éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement et s'y maintenir* »³³. Cette définition à spectre large ne produit ni catégorisation explicite ni hiérarchisation des populations cibles de cette action publique. La loi laisse une marge de manœuvre importante aux partenaires du Plan pour définir le public concerné.

A l'issue des négociations relatives à l'écriture du PDALPD de Seine-Saint-Denis d'une part, et au Guide d'Utilisation du FSL d'autre part, les acteurs ont arrêté un certain nombre de critères catégorisant le public « défavorisé ». Deux dispositifs sont destinés à favoriser leur accès : le « FSL-Relogement Prioritaire » (FSL-RP) et les « Accords Collectifs

²⁸ www.cg93.fr

²⁹ Fonds créé par la loi Besson du 31 mai 1990 à l'échelle du département. Il est destiné à aider les ménages dits « défavorisés » à se loger ou à se maintenir dans le logement. Son financement est assuré par les contributions de l'Etat, du département, des bailleurs sociaux, de la CAF, des communes et de l'ASSEDIC.

³⁰ Entretien avec le Vice-Président du Conseil Général en charge du logement.

³¹ Le PDALPD en cours a été signé le 3 octobre 2000 par le Préfet et le Président du Conseil Général de la Seine-Saint-Denis pour une durée de trois ans. Il est actuellement en cours de réécriture.

³² L'objectif était de construire annuellement 1200 logements PLUS, 200 logements PLA-I hors résidences sociales et de mobiliser 100 nouveaux logements conventionnés sur trois ans.

³³ Chapitre 1^{er}, Art. 4 de la loi Besson du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement.

Départementaux » (ACD), et pour chacun d'eux, des critères très objectifs ont été fixés³⁴. Ces critères définis dans des cadres partenariaux départementaux sont liés aux ressources, aux conditions de logement ou à la santé des ménages.

Ces dispositifs sont très lourds et coûteux en moyens humains. De nombreux acteurs participent à la « labellisation » d'un dossier : la demande vient toujours d'un travailleur social de secteur et plusieurs commissions partenariales se réunissent ensuite pour accorder ou non le « label »³⁵. On peut noter que ces candidats au logement sollicitent généralement l'aide du service social sur les conseils du service logement de la commune. Les assistantes sociales constatent en effet que les Mairies filtrent la demande de logement social et orientent les candidats « à problèmes » vers la polyvalence de secteur. Les candidats « défavorisés » sont donc *a priori* indésirables du point de vue des municipalités.

La gestion de ces dispositifs mobilisent de nombreux acteurs, principalement des travailleurs sociaux, du personnel administratif du Conseil Général, de la DDE, de la DDASS et de la Préfecture. La « labellisation », l'orientation de la demande « labellisée » vers les bailleurs sociaux du Département et enfin les négociations relatives à l'attribution des logements représentent une charge administrative importante, très coûteuse en moyens humains et en procédures partenariales. Pourtant, les logements attribués *via* ces dispositifs spécifiques sont peu nombreux relativement à la demande de logement social d'une part, et à la demande dite « défavorisée » selon les critères du Plan d'autre part : Les objectifs des ACD contractualisés dans le Plan s'élèvent en effet à 800 relogements annuels³⁶, et seulement 295 relogements ont été réalisés en 2002. De son côté, le FSL-RP a permis 138 relogements en 2002 (BERTRAND, 2004, pp. 15-16). A titre indicatif, le nombre de demandeurs de logements sociaux était de 33 000 la même année, et environ 90% d'entre eux auraient pu relever des ACD ou du FSL-

34

- Le FSL-RP est un dispositif partenarial institutionnalisé par les partenaires du Plan de la Seine-Saint-Denis peu après l'adoption de la loi Besson en 1990. Les ménages concernés doivent cumuler deux des critères suivants :
 - Barèmes de ressources fonction du nombre de personnes vivant au foyer,
 - Conditions de logement particulièrement inacceptables (cave, garage, hangar, logements frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril avec prescription de démolition, certificat de plombémie),
 - Critère sanitaire ou social (nécessité d'une étape en résidence sociale ou d'un bail glissant dans le cadre d'une démarche d'insertion, éclatement de la cellule familiale, graves problèmes de santé en relation avec l'habitat, handicap générant des problèmes d'accessibilité au logement).(Guide d'Utilisation du FSL, 15 novembre 2002, pp. 46-47)
- Les ACD sont des accords issus de la loi Exclusion de 1998 contractualisés au niveau de chaque Département entre l'Etat et les bailleurs sociaux. Dans le Département de la Seine-Saint-Denis, les ménages visés sont :
 - Labellisés « FSL-RP »,
 - Nécessitent un relogement pour sortir d'un habitat insalubre,
 - Issus des associations en charge de gérer de l'habitat temporaire (CHRS, Résidences Sociales, baux glissants...).(Art. 15 du PDALPD de la Seine-Saint-Denis, 3 octobre 2000, p. 13)

35

- En ce qui concerne le FSL-RP, 2 commissions se réunissent pour attribuer ce « label » : La Commission Locale FSL, à l'échelon communal, puis la Commission Départementale Exécutive du FSL,
- En ce qui concerne les ACD, le service logement de la Préfecture centralise les dossiers orientés par les travailleurs sociaux de secteur, puis une instance de suivi des Accords Collectifs accorde ou non le label demandé.

³⁶ Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées de la Seine-Saint-Denis de 2000 à 2003, octobre 2000, p. 11.

RP³⁷. En Seine-Saint-Denis, le partenariat départemental visant à mettre en œuvre le droit au logement est en fait peu opérationnel, il contraint peu les politiques locales de l'habitat et la politique d'attribution des logements sociaux. Cette demande spécifique ne bénéficie pas de « passe-droits » : la décision finale est prise en commission d'attribution en fonction des critères traditionnels des décideurs locaux de l'attribution, notamment la solvabilité, la « mixité sociale » ou encore la préférence communale. Même si cette politique publique est définie dans des cadres départementaux, elle n'induit pas de pratiques d'attributions inter-communales.

4.3 Un dispositif marginal pour les décideurs communaux de l'attribution

Le dispositif mis en place par la loi Besson vise à mettre en œuvre le droit au logement en développant le partenariat et les procédures contractuelles entre l'Etat, les collectivités locales, les organismes HLM et les associations. Mais les communes ne sont pas des acteurs obligatoirement contractants, elles sont représentées de manière formelle par l'Union des Maires du Département et constituent de ce fait de simples partenaires avec la CAF, l'ANAH et l'Association Régionale des Organismes HLM d'Ile-de-France : les ACD sont contractualisés entre l'Etat et les bailleurs sociaux et le PDALPD est co-piloté par l'Etat et le Conseil Général. Les communes n'apparaissent donc pas comme des acteurs incontournables de cette politique publique, ce qui contraste avec leur poids décisionnel dans la définition et la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat d'une part, et des politiques d'attributions des logements sociaux d'autres part.

Par ailleurs, la logique du Plan est tout à fait distincte de celle des élus locaux : le Plan privilégie en effet une approche en termes de « publics », c'est-à-dire une approche catégorielle. Les « défavorisés » sont définis de façon objective en fonction d'un certain nombre de critères, mais ces critères ne traduisent pas les enjeux principaux des municipalités : le territoire ou encore les « équilibres sociologiques ». Le Plan n'aborde pas du tout ces questions. Ces logiques divergentes semblent induire une « dualisation » des relations entre l'Etat local et les communes sur la question du logement : alors que les échanges liés au logement des défavorisés mobilisent des agents administratifs ou techniques de l'Etat (agents de catégorie B ou A des DDE ou des DDASS) dans des cadres partenariaux, les négociations traitant des enjeux territoriaux avec les communes ont lieu en dehors du Plan et elles mettent en jeu des représentants de l'Etat pesant davantage dans le jeu politico-administratif local, tels que le Sous-Préfet à la Ville ou le responsable du service « Habitat » de la DDE. Marie-Hélène BACQUE et Brigitte BERRAT font d'ailleurs le même constat dans le département du Val d'Oise (BACQUE et BERRAT, 1995, p. 182). Les décideurs communaux de l'attribution sont en fait peu impliqués dans le Plan, ils le considèrent comme un dispositif marginal, qu'ils sont libres de prendre en compte ou non. C'est ce qui ressort des propos du représentant des Offices Publics d'HLM du Département : « *La loi exclusion prévoyait des ACD entre l'Etat et les organismes HLM, c'était pour moi impossible de ne pas introduire les élus dans la négociation. De la part de l'Etat, c'était une erreur : on ne négocie jamais des attributions de logement autrement qu'en associant directement les élus locaux* »³⁸. On peut ajouter que le PLH de la communauté d'agglomération Plaine Commune n'intègre pas du tout les objectifs du Plan, ce document est pourtant le document stratégique de la politique

³⁷ *Ibid.*, p. 23 :

En 1997, la demande s'élève à 32 625 dont 86.4% ménages relèvent de l'exclusion économique et/ou de la double exclusion.

³⁸ Entretien avec l'ancien directeur de Saint-Denis Habitat.

communautaire de l'habitat. Par ailleurs, aucune conférence communale du logement n'est articulée avec le Plan.

Les politiques locales de l'habitat ignorent en fait en grande partie la question du logement des « défavorisés » (BALLAIN et JAILLET, 1998, p. 261). Leur enjeu principal est de développer et de rendre attractif le territoire, en procédant à des opérations de réhabilitations voire de démolitions du parc social existant d'une part, et en requalifiant les segments dégradés du parc privé d'autre part³⁹. De son côté, l'action partenariale du Plan est censée inciter les communes à loger les ménages « défavorisés ». Un tel constat interroge la cohérence entre la politique contractuelle visant à mettre en œuvre le droit au logement et les politiques locales de l'habitat. Dans le cadre des négociations du Plan, les représentants de l'Etat définissent des objectifs de relogement du public « défavorisé », et dans des cadres plus informels regroupant les décideurs locaux de l'attribution, le Sous-Préfet à la Ville négocie le profil de ménages à loger sur le contingent préfectoral. C'est ce qui ressort des propos du Sous-Préfet à la Ville : *« On voulait construire du logement social. J'ai donc eu des discussions ouvertes avec les bailleurs et les Maires sur les premières attributions dans des cadres très informels. J'ai apporté la garantie de l'Etat qu'on ne ferait pas n'importe quoi, qu'on ne leur enverrait pas toutes les populations à problèmes de C. ou de S. (...) Les intérêts étaient très variables d'un maire à l'autre et ça transcendait complètement les clivages politiques. Le Maire de N., député-Maire PS, ne voulait pas d'Africains, il le disait comme ça. Le Maire de M., de droite, c'était les populations du Maghreb »*⁴⁰. De telles pratiques contribuent à opacifier le positionnement de l'Etat local sur la question du logement et surtout à rendre illégitime le politique partenariale du Plan auprès des décideurs communaux de l'attribution des logements sociaux. De fait, le Plan de la Seine-Saint-Denis constitue un dispositif marginal au sein des politiques municipales. Et même s'il se présente comme une politique contractualisée à l'échelon départemental, il n'induit pas de pratiques d'attributions inter-communales.

5. CONCLUSION

Bien que les territoires impliqués dans la mise en œuvre du droit au logement soient multiples, la politique d'attribution des logements sociaux reste très encadrée par les Villes. Et dès que l'idée de coopérer dans ce domaine se profile, les barrières entre élus s'élèvent. Pourtant, la politique publique destinée à loger les « défavorisés » est négociée dans des cadres départementaux dans lesquels les communes sont peu impliquées. Les enjeux du contrat sont d'ailleurs très distincts de ceux des décideurs locaux de l'attribution. L'approche territoriale est déchirée entre « attractivité de l'identité urbaine » et « traitement de la question sociale à la marge » et le partenariat issu de la loi Besson tend finalement à traiter la question sociale de façon minorée et peu intégrée aux politiques locales de l'habitat. La délégation des aides à la pierre aux départements ou aux intercommunalités va-t-elle induire un changement dans les pratiques locales et la mobilisation des acteurs ?

³⁹ *Projet de Plan Local de l'Habitat Communautaire 2005-2009 de la Communauté d'Agglomération de Plaine Commune*, septembre 2005, 36 p.

⁴⁰ Entretien avec le Sous-Préfet à la Ville de la Seine-Saint-Denis.

6. BIBLIOGRAPHIE

- BACQUE M.-H. et BERRAT B., « Quelle place pour les communes dans les plans départementaux », in BALLAIN R. et BENGUIGUI F. (dir.), *Loger les personnes défavorisées*, Paris, La Documentation Française, 1995, pp. 181-190.
- BACQUE M.-H. et FOL S., *Le devenir des banlieues rouges*, Paris, L'Harmattan, 1997, 215 p.
- BALLAIN R. et JAILLET M.-C., « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation du marché et action sociale », in SEGAUD M., BONVALET C. et BRUN J., *Logement et habitat : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1998, pp. 256-263.
- BALLAIN R. et MAUREL E., *Le logement très social*, La Tour d'Aigues, Editions de l'aube, 2002, 221 p.
- BERTRAND L., *Bilan du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées 2000-2003 de Seine-Saint-Denis*, CRETEIL, juin 2004, 71 p.
- BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1996, 286 p.
- CLERC P., *Grands ensembles, Banlieues nouvelles*, Paris, PUF, 1967, 471 p.
- DENJEAN J.-M., « Entre stratégies politiques et logiques économiques : quelles politiques d'attribution ? », *Les Cahiers de Profession Banlieue*, Paris, octobre 1998, pp. 27-34.
- DESCHAMPS E., *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, Paris, LGDJ, 1998, 529 p.
- EVENO B. et NORA S., *L'amélioration de l'habitat ancien*, Paris, La Documentation française, 1976, 199 p.
- GREMION C., « La gestion locale du logement social », *Projet*, Paris, 1988, pp. 80-94.
- GREMION C., « L'impact du regroupement familial sur l'histoire urbaine en France », *Fondations*, n°13, Paris, 2001, pp. 15-29.
- GREMION C., « Evaluation des politiques et efficacité de chaque échelon territorial », in Caisse des Dépôts et Consignations, *Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?*, Paris, La Documentation Française, 2001, pp. 153-168.
- GUGLIELMO R. et MOULIN B., « Les grands ensembles et la politique », *Hérodote*, Paris, La Découverte, 4^{ème} trimestre 1986, pp. 39-74.
- JAILLET M.-C., « À propos de la mixité », *Les cahiers du DSU*, décembre 1998, pp. 38-43.
- MASCLET O., *La gauche et les cités*, Paris, La Dispute, 2003, 316 p.
- MASCLET O., « Du « bastion » au « ghetto », Le communisme municipal en butte à l'immigration », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, Paris, Seuil, septembre 2005, pp. 10-25.

PONTIER J., « Politique communautaire en petite couronne : L'agglomération « Plaine Commune » », in BARAIZE F. et NEGRIER E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 157-191.

REY H. et ROY J., « Quelques réflexions sur l'évolution électorale d'un département de la banlieue parisienne », *Hérodote*, Paris, La Découverte, 4^{ème} trimestre 1986, pp. 6-38.

RONAI S., « La crise des grands ensembles et les nouvelles politiques municipales », *Hérodote*, Paris, La Découverte, 4^{ème} trimestre 1986, pp. 75-89.

SCHLERET Y., « Le partenariat, principes et réalité ? », in BALLAIN R. et BENGUIGUI F. (dir.), *Loger les personnes défavorisées*, Paris, La Documentation Française, 1995, pp. 171-180.

TANTER A. et TOUBON J.-C., « Mixité sociale et politiques de peuplement : Genèse de l'ethnicisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n°33-34, 1999, pp. 59-86.

TISSOT S., « Une « discrimination informelle » ? », *Les Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 159, Paris, Seuil, septembre 2005, pp. 54-69.

Comité directeur du FSL, *Guide d'utilisation Fonds de Solidarité Logement, Seine Saint-Denis*, 2002, 64 p.

Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées de la Seine-Saint-Denis de 2000 à 2003, octobre 2000, 27 p.

Projet de Plan Local de l'Habitat Communautaire 2005-2009 de la Communauté d'Agglomération de Plaine Commune, septembre 2005, 36 p.