

JUIN 2026



Le logement social

Compte rendu des Assises Nationales de l'éthique publique locale 2026

LIVRE BLANC DE L'OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE



PRÉSENTÉ PAR

Ugo Delassus, doctorant à l'université Toulouse Capitole



SOUS LA DIRECTION DE

Mathias Amilhat, directeur du département éthique publique de l'OEP, Maître de conférence HDR à l'Université de Toulouse Capitole



Table des matières

Introduction	4
Partie 1. Comprendre le logement social et ses enjeux	6
A. Le logement social : une construction historique et territoriale	6
B. Le logement social aujourd'hui : une réalité territoriale contrastée	7
Partie 2. Le logement social comme action publique locale	11
A. Gouverner et piloter le logement social	11
B. Attribuer les logements : entre règles et réalités humaines	14
Partie 3 . Le logement social, acteur de vie économique locale	18
A. Le logement social et le développement économique des territoires	18
B. Commande publique et éthique : des choix structurants	20
Partie 4. Risques, dérives et garanties éthiques	23
A. Servir l'intérêt local sans dérives	23
B. Prévenir et traiter les manquements	24
Partie 5. Mixité sociale : entre ambition et réalité	28
A. Comprendre la mixité sociale	28
B. Le logement social face aux limites de la mixité	30
Conclusion	32
Propositions	34

Introduction

Le logement social occupe une place singulière dans l'action publique locale. À la croisée des politiques sociales, de l'aménagement du territoire et du développement économique, il constitue à la fois un outil de solidarité, un levier de cohésion territoriale et un révélateur des tensions contemporaines qui traversent l'action publique. Rarement un domaine n'aura concentré autant d'attentes sociales, de contraintes réglementaires et de responsabilités politiques, tout en disposant de marges de manœuvre aussi limitées.

Depuis plusieurs décennies, le logement social est confronté à une accumulation de défis structurels. La pression croissante de la demande, la raréfaction du foncier disponible, la montée des exigences environnementales, la contrainte budgétaire pesant sur les collectivités et le désengagement progressif de l'État de certains mécanismes de soutien ont profondément modifié les conditions de production et de gestion du parc social. À ces difficultés s'ajoutent des enjeux humains majeurs, liés à l'attribution des logements, à la mixité sociale et à l'acceptabilité locale des projets.

Dans ce contexte, la question de l'éthique s'impose de manière de plus en plus explicite. Elle ne saurait toutefois être réduite à une simple exigence de conformité juridique. Si le respect des règles demeure un socle indispensable, il ne suffit plus à répondre aux interrogations suscitées par les pratiques concrètes de terrain. L'éthique interroge les choix, les arbitrages, les priorités et, plus largement, la manière dont les acteurs publics et parapublics exercent leurs responsabilités dans un environnement marqué par la rareté, la contrainte et la tension^[1]. L'union sociale pour l'habitat dévoile à ce titre des chiffres alarmants pour l'année 2025 avec près de trois millions de ménages en attente de logement, soit une hausse de 52% depuis 2015 avec une croissance d'environ 6% par an.^[2]

La troisième édition des Assises nationales de l'éthique publique locale était consacrée à ces questions. En réunissant universitaires, élus, responsables administratifs, bailleurs sociaux et acteurs économiques, elles ont permis de croiser des regards complémentaires sur les réalités du logement social. Les échanges ont mis en évidence un constat partagé : le logement social ne peut être pensé uniquement comme une politique technique ou sectorielle. Il est avant tout une politique profondément politique, au sens noble du terme, car elle engage des choix collectifs, des valeurs et une certaine conception de l'intérêt général.

Les interventions ont également souligné le caractère éminemment territorial du logement social. Héritier de trajectoires historiques spécifiques, notamment dans des régions fortement industrialisées comme les Hauts-de-France, il s'inscrit dans des configurations locales contrastées. Les réalités diffèrent selon les territoires, les bassins de vie, les dynamiques économiques et sociales. Cette diversité rend toute approche uniforme illusoire et renforce la nécessité d'une réflexion éthique adaptée aux contextes locaux.

Par ailleurs, le logement social ne saurait être dissocié de son rôle économique. Les organismes de logement social sont des acteurs majeurs de l'investissement local, de l'emploi et de la commande publique. À ce titre, leurs choix en matière d'achat, de construction et de rénovation ont des effets directs sur les filières économiques locales. Ces choix soulèvent eux aussi des questions éthiques, notamment en matière de transparence, d'accès à la commande publique et de responsabilité territoriale.

^[1] Voir Note #41 - Matthieu Caron - L'éthique publique des affaires / Essai de définition et déclinaison de nouveaux champs de recherches

^[2] La demande et les attributions : situation à mi-2025 et perspectives - USH Statistiques n°3

Enfin, les débats ont mis en lumière des zones de fragilité particulières, au premier rang desquelles figurent les procédures d'attribution des logements. Entre objectivation des décisions, recherche d'équité et prise en compte des situations humaines, les acteurs sont confrontés à des arbitrages délicats. La montée en puissance des outils de rationalisation, si elle répond à des impératifs de transparence, comporte également un risque de déshumanisation des pratiques, régulièrement souligné au cours des échanges.

Le présent livre blanc s'inscrit dans la continuité de ces réflexions. Il propose une synthèse analytique des apports des échanges, en mettant en perspective les enjeux historiques, territoriaux, économiques et sociaux du logement social, afin de faire émerger des questionnements éthiques structurants.

Il cherche ainsi à dégager des pistes de réflexion et des propositions opérationnelles. Celles-ci s'appuient à la fois sur les enseignements formulés par les intervenants et sur une analyse transversale des tensions identifiées. Sans prétendre apporter des réponses définitives, il entend contribuer à éclairer l'action publique locale, en rappelant que l'éthique ne constitue pas une contrainte supplémentaire, mais un cadre de sens indispensable pour agir dans un contexte de plus en plus complexe.

Partie 1. Comprendre le logement social et ses enjeux

Le logement social ne peut être appréhendé uniquement à travers ses dispositifs actuels ou ses contraintes opérationnelles. Pour en saisir pleinement les enjeux éthiques, il est nécessaire de revenir sur les conditions de sa construction et sur les trajectoires territoriales qui l'ont façonné. L'histoire du logement social éclaire les logiques d'intervention publique, les compromis successifs entre acteurs et les héritages qui continuent de structurer les pratiques contemporaines.

Cette première partie propose ainsi de replacer le logement social dans une perspective historique et territoriale. Elle montre comment, dans des régions marquées par une industrialisation précoce et intense, la question du logement s'est imposée comme une réponse à la fois sociale, économique et politique. Les formes d'habitat, les modalités de financement et les modèles d'intervention qui en ont découlé ont durablement influencé l'organisation des territoires et la répartition du parc social.

Au-delà de cette genèse, l'analyse s'attache à décrire la réalité actuelle du logement social, marquée par de forts contrastes territoriaux. Le poids du parc social, sa concentration géographique, les dynamiques de peuplement et les enjeux de transition énergétique dessinent un paysage hétérogène, où les problématiques varient sensiblement d'un territoire à l'autre. Ces disparités ne sont pas uniquement le produit de choix récents ; elles s'inscrivent dans des continuités historiques qu'il convient de comprendre pour éviter toute lecture simplificatrice.

Les tensions observées aujourd'hui — qu'elles concernent l'attribution des logements, la mixité sociale ou la gouvernance — trouvent souvent leur origine dans des constructions anciennes. Comprendre ces fondements constitue un préalable indispensable pour analyser, dans un second temps, les choix d'action publique et les arbitrages éthiques auxquels sont confrontés les acteurs du logement social.

A. Le logement social : une construction historique et territoriale

La compréhension des enjeux contemporains du logement social suppose un retour sur les conditions historiques de son émergence et de son inscription territoriale. Comme l'a rappelé le Professeur Thibault Tellier, le logement social ne résulte pas d'une politique publique conçue *ex-nihilo*, mais d'une succession de réponses apportées à des transformations économiques et sociales profondes, étroitement liées à l'industrialisation des territoires.

Dans des régions comme les Hauts-de-France, l'essor industriel du XIX^e siècle a provoqué une urbanisation rapide et massive. L'implantation des activités industrielles a nécessité une main-d'œuvre abondante, entraînant des flux migratoires importants et une croissance urbaine souvent incontrôlée. Les villes se sont développées au rythme de l'industrie, sans cadre réglementaire structuré, et la question du logement s'est imposée très tôt comme un problème central. À cette époque, le logement représente déjà une part significative du budget des ménages ouvriers, dans un contexte marqué par la précarité des conditions de vie et l'insalubrité de nombreux quartiers. C'est dans ce contexte que naît la première loi relative à l'autorisation de financement par la Caisse des Dépôts et des Consignations en faveur des habitations bons marché (HBM)^[3].

Face à cette situation, les premières réponses n'émanent pas de l'État, mais d'initiatives privées et patronales. Thibault Tellier a souligné que ces dispositifs, souvent qualifiés de philanthropiques, relevaient également d'une logique de paternalisme industriel. Les cités ouvrières et minières, construites à proximité des sites de production, visaient à la fois à améliorer les conditions de logement et à stabiliser la main-d'œuvre. Le logement devient alors un instrument de régulation sociale, permettant de limiter les conflits et d'exercer un contrôle étroit sur la vie des salariés.

^[3] Loi SIEGFRIED du 30 novembre 1894

Cependant, ces initiatives privées montrent rapidement leurs limites. L'absence de normes sanitaires, de règles de construction homogènes et de mécanismes de contrôle publics contribue à maintenir des situations d'insalubrité durable. C'est dans ce contexte que la question du logement commence à être progressivement saisie par le législateur, marquant une étape décisive dans la reconnaissance du logement comme enjeu d'intérêt général.

Les premières lois relatives au logement social traduisent cette prise de conscience progressive. À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, l'intervention publique se structure autour d'un double objectif : améliorer les conditions sanitaires des logements et favoriser l'accès à un habitat décent pour les populations modestes. Ces textes ne constituent pas encore une politique du logement au sens contemporain, mais ils posent les bases d'une action publique durable, en introduisant l'idée que le logement ne relève plus uniquement de l'initiative privée.

L'adoption de la loi sur les Habitations à Bon Marché marque un tournant majeur. Elle institue un cadre juridique permettant aux collectivités locales d'intervenir directement dans la construction de logements destinés aux classes populaires, avec le soutien financier de l'État. Cette évolution consacre l'entrée du logement dans le champ des politiques publiques locales, tout en laissant une large place à l'initiative communale. Le logement devient alors un levier d'action pour les élus, à la fois outil de réponse sociale et instrument de légitimation politique.

Dans les Hauts-de-France, cette dynamique prend une forme singulière. Comme l'a souligné Thibault Tellier, le logement social s'y développe à la croisée d'initiatives municipales, patronales et institutionnelles. Cette articulation originale confère à la région une trajectoire particulière, où l'intervention publique ne se substitue pas immédiatement aux acteurs privés, mais s'y superpose progressivement. Le logement social devient ainsi un outil structurant des politiques locales, étroitement lié aux projets urbains et aux stratégies de développement territorial.

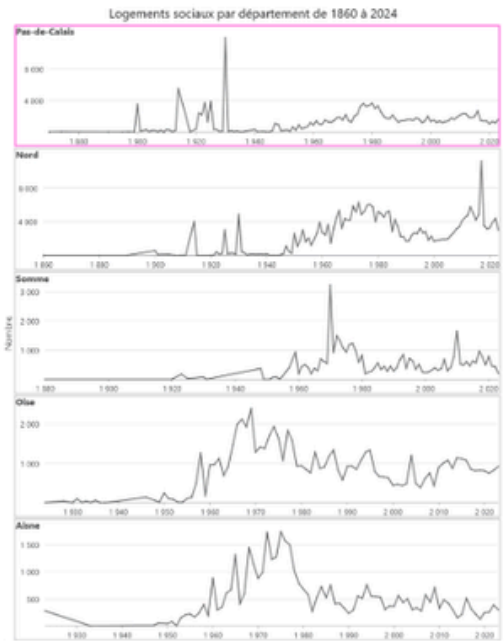
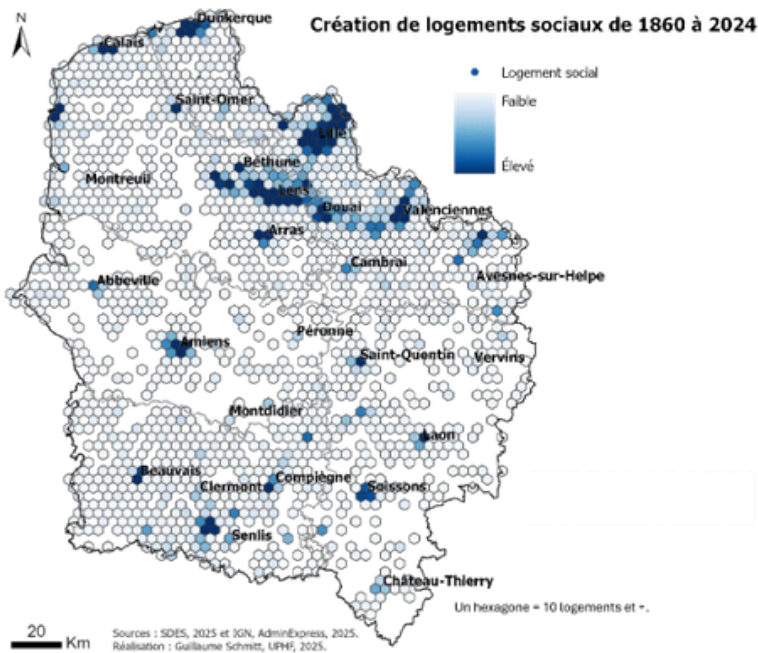
La période de l'après-guerre constitue un tournant majeur^[4]. La nécessité de reconstruire le pays, de répondre au baby-boom et de résorber la vétusté du parc existant conduit à une massification de la production de logements. L'État reprend alors un rôle central, notamment à travers la généralisation des programmes de logements collectifs. Cette phase marque l'entrée du logement social dans une logique de production à grande échelle, privilégiant la rapidité et le coût, parfois au détriment de la qualité urbaine et de l'intégration sociale.

Ces choix historiques ont laissé des traces durables dans l'organisation des territoires. Les formes urbaines, la localisation du parc social et les dynamiques de peuplement actuelles sont largement héritées de ces périodes successives. Les tensions contemporaines du logement social, qu'il s'agisse de la concentration du parc, des enjeux de mixité ou de l'acceptabilité locale, trouvent souvent leur origine dans ces trajectoires passées.

B - Le logement social aujourd'hui: une réalité territoriale contrastée

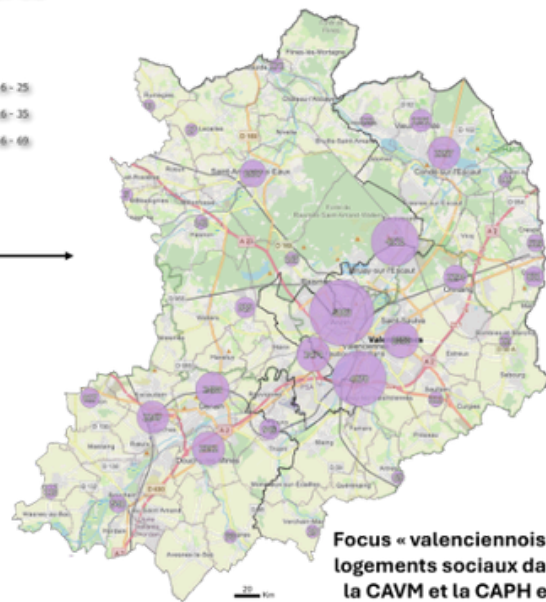
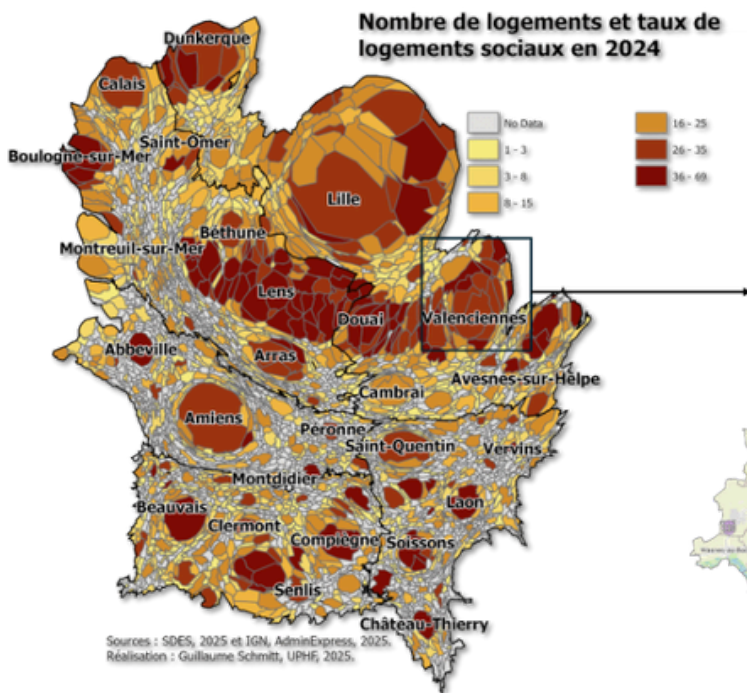
La compréhension de la réalité contemporaine du logement social en Hauts-de-France suppose une lecture croisée des dynamiques historiques, spatiales et quantitatives qui ont façonné le parc social régional. Les cartes présentées par Guillaume Schmitt lors des Assises nationales de l'éthique publique locale offrent, à cet égard, un éclairage particulièrement utile. Elles permettent de mettre en évidence le caractère profondément cumulatif et territorialisé de cette politique publique.

^[4] Thibault Tellier, *Le temps des HLM 1945-1975 : la saga urbaine des Trente Glorieuses*, Éditions Autrement, 2007



[5]

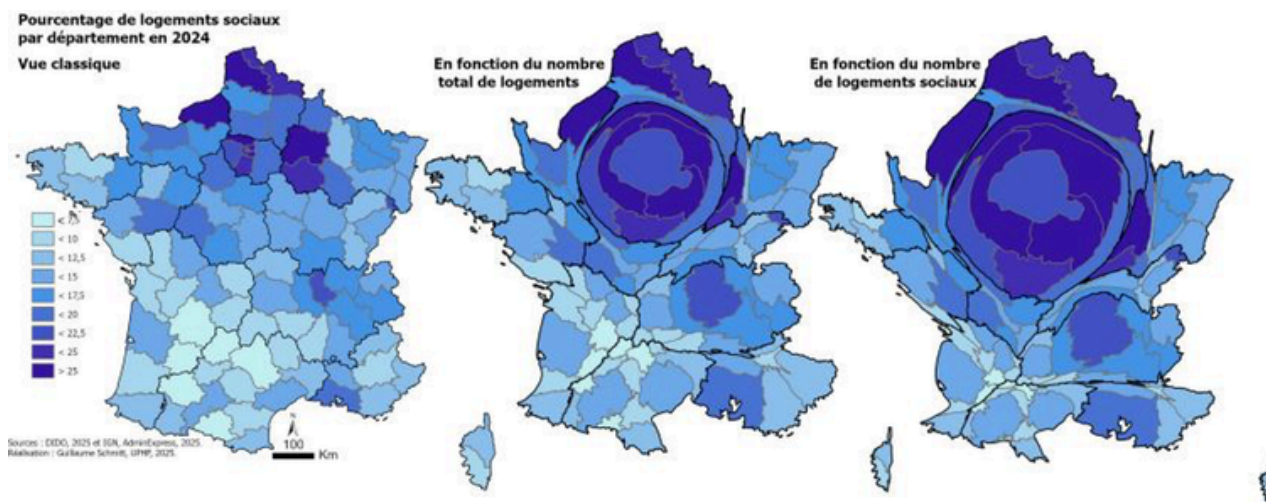
La carte retraçant la création de logements sociaux de 1860 à 2024, complétée par les séries départementales, fait apparaître une production historiquement concentrée autour des grands pôles industriels et urbains. Le bassin minier, l'aire métropolitaine lilloise ainsi que les principales villes industrielles ressortent comme les territoires ayant connu les volumes de construction les plus élevés sur le long terme. Les courbes temporelles confirment cette lecture spatiale : après une phase de développement plus modéré à la fin du XIXe siècle, la production s'accélère fortement au cours du XXe siècle, en particulier dans l'après-guerre, avant de connaître une forme de stabilisation puis un infléchissement plus récent. Comme l'a montré Guillaume Schmitt, cette dynamique souligne le rôle structurant des grandes séquences historiques dans la constitution du parc social régional.



Source : RPLS, 2025. Réalisation : GS, 2025.

[5] Cartes réalisées par Guillaume Schmitt (UPHF, 2025), à partir de données issues notamment du SDES, de DIDO et de l'IGN, AdminExpress, 2025, présentées lors des Assises nationales de l'éthique publique locale.

La mise en regard de la répartition du parc social avec les estimations de la demande et les polarités intercommunales apporte un éclairage complémentaire. Elle montre que les territoires les plus dotés en logements sociaux sont aussi ceux qui concentrent les besoins les plus importants, renforçant les phénomènes de tension. Les grandes intercommunalités, en particulier les métropoles et communautés d'agglomération historiquement industrialisées, apparaissent comme des espaces de convergence entre offre, demande et contraintes de gestion du parc. Cette superposition contribue à expliquer la persistance des déséquilibres territoriaux et la difficulté à mettre en œuvre des politiques de rééquilibrage efficaces.



Enfin, la comparaison des taux de logements sociaux à l'échelle départementale, selon différentes méthodes de représentation, souligne l'importance du choix des indicateurs dans l'analyse des politiques du logement. Une lecture classique par pourcentage met en évidence des contrastes régionaux marqués, tandis que des représentations tenant compte du nombre total de logements ou du volume de logements sociaux permettent d'en nuancer l'interprétation. Ces approches montrent que des taux élevés peuvent correspondre à des réalités sensiblement différentes selon la taille du parc et la structure territoriale. Elles invitent ainsi à dépasser les lectures strictement statistiques pour appréhender plus finement les enjeux de gouvernance, de peuplement et de répartition de l'offre sociale.

L'ensemble de ces éléments met ainsi en évidence une réalité territoriale profondément contrastée, marquée par la permanence des héritages historiques et la difficulté à infléchir les dynamiques existantes. Les cartes et analyses présentées par Guillaume Schmitt lors des Assises nationales de l'éthique publique locale montrent, à ce titre, que le logement social constitue un fait territorial cumulatif, dont la compréhension est indispensable pour appréhender les enjeux contemporains de mixité, de tension sur l'offre et, plus largement, les questionnements éthiques liés à l'action publique locale.

Partie 2. Le logement social comme action publique locale

Si l'histoire et la géographie du logement social permettent de comprendre les fondements et les héritages de cette politique publique, elles ne suffisent pas à en saisir pleinement les modalités d'action actuelles. Le logement social s'exerce aujourd'hui dans un cadre profondément transformé, marqué par la décentralisation, l'empilement des compétences et une multiplication des contraintes qui pèsent sur les acteurs locaux. La perpétuelle évolution et réaffectation des compétences aux différentes administrations n'est pas sans effets sur l'organisation du logement social en France, les collectivités ont vu leur implication largement accrue en la matière puisque selon la Cour des Comptes, en 2023 ce sont près de 4 milliards d'euros de participation des collectivités en faveur du logement social^[6].

Cette deuxième partie s'attache à analyser le logement social comme une action publique territorialisée, mise en œuvre au quotidien par une pluralité d'acteurs aux rôles complémentaires mais parfois concurrents. L'État, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux interviennent dans un système d'interdépendance, où les marges de manœuvre sont souvent étroites et les arbitrages complexes. Cette gouvernance partagée, si elle permet une adaptation aux réalités locales, génère également des tensions et des incompréhensions.

Au cœur de ces tensions se trouvent les modalités de pilotage et de décision. Gouverner le logement social suppose de concilier des objectifs parfois contradictoires : répondre à l'urgence sociale, respecter des cadres réglementaires exigeants, maîtriser les équilibres financiers et préserver l'acceptabilité locale des projets. Ces contraintes structurantes façonnent les pratiques et influencent directement les choix opérés par les acteurs publics.

Les procédures d'attribution des logements constituent un point d'observation privilégié de ces enjeux. Elles cristallisent les attentes des demandeurs, les responsabilités des décideurs et les exigences de transparence. Si les outils mis en place visent à objectiver les décisions et à garantir l'équité, leur mise en œuvre soulève des interrogations éthiques, notamment lorsqu'elle conduit à une standardisation des pratiques ou à un éloignement des situations individuelles.

En analysant le logement social sous l'angle de l'action publique locale, cette partie vise à mettre en lumière les mécanismes de décision, les contraintes institutionnelles et les dilemmes auxquels sont confrontés les acteurs de terrain.

A. Gouverner et piloter le logement social

Le logement social s'inscrit aujourd'hui au cœur d'une action publique locale profondément structurée par le droit, mais marquée par des tensions politiques, économiques et humaines constantes. Ainsi, gouverner le logement social ne consiste pas seulement à appliquer des normes juridiques : il s'agit d'un exercice d'arbitrage permanent, dans un contexte de rareté, de forte attente sociale et de contraintes institutionnelles accrues.

Sur le plan juridique, le pilotage du logement social repose sur une répartition des rôles qui confère à l'État une fonction d'orientation et de garantie. Celui-ci fixe des objectifs nationaux structurants, notamment en matière de logement^[7] et de mixité sociale^[8], tout en conservant des leviers d'intervention directe à travers les contingents de réservation et le rôle du préfet.

^[6] Note thématique, Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis, Cour des Comptes, Juillet 2023

^[7] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

^[8] Circulaire du 18 décembre 2023 relative à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

« L'État donne le cadre, mais ce sont les territoires qui absorbent l'essentiel des tensions ».
Barthélémy Perin, directeur général adjoint de Lille Métropole Habitat (LMH)

Cette dissociation entre responsabilité normative et responsabilité opérationnelle constitue un premier point de fragilité de la gouvernance.

Les collectivités territoriales occupent une place centrale dans ce dispositif. Juridiquement compétentes en matière d'urbanisme, d'habitat et d'aménagement, elles portent politiquement les effets visibles des politiques du logement.

« Le logement social est un symptôme de la décentralisation à la française »
Antoine Oumedjkane, Maître de Conférence à l'Université de Lille

Les compétences ont été transférées, mais les marges de manœuvre restent étroitement encadrées par des objectifs nationaux et des contraintes financières. Cette situation place les élus locaux dans une position d'interdépendance, où l'adhésion de principe aux politiques du logement se heurte souvent à des résistances locales fortes.

Cette tension est particulièrement marquée dans les communes de petite et moyenne taille. Plusieurs intervenants ont souligné que le logement social y est fréquemment perçu comme une politique « subie ». Pierre Meurisse, directeur général des services de la ville de Famars, a ainsi montré que l'implantation de quelques dizaines de logements sociaux peut, dans une commune de quelques milliers d'habitants, être vécue comme un bouleversement majeur. Le maire se retrouve alors confronté à un dilemme : répondre aux obligations légales et aux besoins sociaux, tout en craignant une perte d'acceptabilité politique. Si le Professeur Tellier présentait le logement social comme argument politique au début du XX^e siècle, il est évident qu'aujourd'hui encore la question du logement cristallise les opinions.

Les bailleurs sociaux se situent à l'interface de ces injonctions multiples. Leur action est encadrée par un corpus juridique dense, qui régit à la fois leur gouvernance, leurs missions et leurs modalités d'intervention. Barthélémy Perin a livré à cet égard un éclairage particulièrement concret. LMH gère environ 35 000 logements sur le territoire de la Métropole européenne de Lille, pour un chiffre d'affaires annuel d'environ 200 millions d'euros, intégralement réinvesti. Près de 95 millions d'euros sont consacrés chaque année à la production de logements neufs et 75 millions à la rénovation thermique du parc.

Cette situation économique est d'autant plus contrainte que LMH a fait le choix de loyers très sociaux: environ 20 % inférieurs à ceux de bailleurs comparables. Ce différentiel représente un effort annuel estimé à près de 40 millions d'euros, consenti au bénéfice des locataires, mais qui réduit considérablement les marges d'investissement. Dans le même temps, 75 % du parc de LMH est situé en quartiers prioritaires de la politique de la ville, et 65 % des ménages logés appartiennent aux deux premiers quartiles de revenus. Ces chiffres illustrent la difficulté de concilier vocation sociale et soutenabilité économique.

À ces contraintes financières s'ajoute une Réglementation lourde, parfois qualifiée « d'hyperréglementation ». Barthélémy Perin a rappelé que le secteur du logement social a connu, en une dizaine d'années, la succession de grandes lois^[9], auxquelles s'ajoutent les règles de la commande publique, les exigences environnementales, les documents de planification territoriale et les objectifs de zéro artificialisation nette^[10]. Ce « millefeuille normatif » complique considérablement le pilotage des opérations et peut conduire à des situations paradoxales, comme l'inconstructibilité soudaine de terrains pourtant acquis pour produire du logement social. Chez les bailleurs, les exemples en ce sens ne manquent pas, de nombreuses parcelles acquises en vue d'y réaliser une opération de construction de logements sociaux, ont vu leur statut subitement changer en devant non constructible. Ces parcelles constituent pour les bailleurs des réserves foncières peu souhaitable puisqu'elles coutent et peuvent nécessiter de l'entretien, mobilisant ainsi des fonds qui ne pourront pas être investit sur d'autres projets.

La question de la gouvernance se pose également à l'échelle intercommunale. Si l'intercommunalité apparaît comme un niveau pertinent pour dépasser les logiques strictement communales, elle ne dissipe pas toutes les ambiguïtés. Antoine Oumedjkane a souligné que les intercommunalités sont souvent « engoncées dans le millefeuille territorial », contraintes d'opérer des compromis permanents entre des intérêts locaux divergents. Cette situation brouille parfois la lisibilité des responsabilités et alimente un sentiment de dilution de la décision publique.

Enfin, la pression exercée par la demande de logement social constitue un facteur déterminant de la gouvernance. Comme l'a montré Guillaume Schmitt à partir des données relatives à la demande, aux attributions et au rythme de rotation du parc social, de fortes disparités territoriales persistent. Certains territoires connaissent des délais d'attente très longs, tandis que d'autres disposent de marges de rotation plus importantes. Cette tension permanente réduit les marges de manœuvre des décideurs et rend chaque décision potentiellement contestable. Plusieurs intervenants ont insisté sur le fait que « plus la tension est forte, plus la décision devient politiquement et éthiquement sensible ».

Il existe d'importantes disparités en matière de tension de la demande de logements sociaux selon les territoires. En effet, les zones fortement urbanisées et attractives, telles que la métropole de Lille ou, plus largement, les principaux pôles d'attractivité économique, font face à une demande particulièrement élevée. À l'inverse, certains territoires ruraux, voire très ruraux, connaissent une situation opposée. Ainsi, tandis que certains bailleurs peinent à répondre à une demande de logements en constante augmentation, d'autres, implantés en milieu rural, rencontrent des difficultés à louer leur parc. Ces logements, majoritairement pavillonnaires ou situés dans de petites copropriétés, sont éloignés de l'image des grands ensembles urbains. Néanmoins, leur vacance révèle une inégale répartition de la demande sur le territoire.

Ce constat s'explique notamment par l'implantation de logements sociaux dans des zones à attractivité limitée, voire restreinte, souvent éloignées des bassins d'emploi et des services. Cette situation engendre un déséquilibre géographique entre l'offre et la demande : les zones rurales, bien que disposant de logements vacants, demeurent sous-exploitées, tandis que les villes, saturées, peinent à satisfaire des besoins croissants.

Le manque d'attractivité de ces territoires périphériques constitue ainsi un frein majeur à l'occupation des logements. Cette problématique est particulièrement marquée pour une population vieillissante ou en situation de dépendance, pour laquelle l'isolement géographique devient un obstacle important, notamment en matière d'accès aux soins. La désertification médicale, entre autres, accentue ces difficultés et n'est pas sans incidence sur la perte d'attractivité de certains territoires.

^[9] Parmi lesquelles: Loi SRU, Loi ENL, Loi DALO, Loi ALUR, Loi ELAN, Loi 3DS

^[10] LOI n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Par ailleurs, les ménages recherchant un logement à proximité de leurs lieux de travail, de formation ou de services essentiels se trouvent fréquemment dans l'incapacité d'accéder à une offre correspondant à leurs attentes.

Dans ce contexte, gouverner le logement social ne peut se limiter à une application mécanique des règles juridiques. Le droit constitue un cadre indispensable, mais insuffisant. Les choix opérés en matière de programmation, d'implantation ou de priorisation des publics engagent directement la responsabilité des décideurs publics et interrogent leur capacité à concilier équité, efficacité et acceptabilité sociale. Comme l'a résumé Barthélémy Perin, « il n'y a pas de social sans économique », mais inversement, une logique purement économique serait incompatible avec la mission d'intérêt général confiée aux bailleurs.

Le logement social est à la fois une politique juridiquement encadrée et une politique profondément politique dans ses effets. Cette dualité oblige les acteurs à composer avec des normes nationales tout en répondant à des contextes territoriaux très différenciés. Elle appelle une gouvernance capable de rendre les choix lisibles, traçables et compréhensibles, condition indispensable au maintien de la confiance dans l'action publique locale.

B. Attribuer les logements: entre règles et réalités humaines

L'attribution des logements sociaux constitue l'un des points les plus sensibles de la politique du logement. Elle se situe au croisement de la rareté de l'offre, de l'urgence sociale, des attentes territoriales et des exigences croissantes de transparence. À ce titre, elle concentre de manière particulièrement aiguë les tensions éthiques qui traversent aujourd'hui l'action publique locale.

Les évolutions récentes des dispositifs d'attribution traduisent une volonté affirmée d'objectiver les décisions et d'en renforcer la traçabilité. La généralisation de la cotation de la demande, la dématérialisation des procédures et la structuration des politiques locales d'attribution visent à garantir l'égalité de traitement et à limiter les risques d'arbitraire. Toutefois, ces outils, s'ils sont nécessaires, ne suffisent pas à apaiser les tensions lorsque l'attribution s'exerce dans un contexte de pénurie durable.

L'attribution des logements locatifs sociaux s'inscrit dans la mise en œuvre du droit au logement et vise à favoriser l'accès des ménages les plus modestes, l'égalité de traitement des demandeurs et la mixité sociale des territoires. Elle repose sur un processus encadré par la loi, dans lequel intervient la Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL)^[11].

Le processus débute par le dépôt d'une demande de logement social, qui doit obligatoirement être enregistrée et donne lieu à l'attribution d'un numéro unique. Les dossiers sont ensuite instruits par les bailleurs ou les réservataires, afin de vérifier l'éligibilité des ménages au regard des plafonds de ressources, de la composition familiale, de la localisation du logement et de son mode de financement (PLAI, PLUS ou PLS).

Lorsqu'un logement se libère, plusieurs candidatures (en principe au moins trois) sont présentées en commission attribution de logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL). La commission examine les dossiers en tenant compte des priorités nationales et locales (notamment les publics prioritaires et les ménages reconnus DALO^[12]), ainsi que de la capacité financière des candidats, appréciée notamment à travers le taux d'effort. À l'issue de l'examen, la CALEOL prend une décision motivée : attribution du logement à un candidat, classement des candidats par ordre de priorité, attribution sous condition suspensive, non-attribution ou rejet pour irrecevabilité.

^[11] Art L441-2 Code de la construction et de l'habitation

^[12] LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Depuis la loi ELAN^[13], la CALEOL voit également ses missions élargies à l'examen périodique de l'occupation des logements, en particulier dans les zones tendues. Cet examen vise à améliorer l'adéquation entre les logements et les situations des occupants, à favoriser la mobilité au sein du parc social et à fluidifier les parcours résidentiels, tout en répondant plus efficacement à la demande de logements sociaux.

Dans de nombreux territoires, le volume de demandes excède largement la capacité annuelle d'attribution. À l'échelle de la Métropole Lilloise, les demandes se comptent par dizaines de milliers, tandis que les attributions demeurent limitées par la faible mobilité du parc et par une production contrainte. Cette situation confère à chaque décision une visibilité particulière et accentue la pression pesant sur les acteurs chargés de la mettre en œuvre. L'inégalité des délais d'attente selon les territoires renforce ce phénomène, en alimentant un sentiment d'injustice lorsque les critères de priorisation apparaissent difficiles à comprendre.

Bien que les commissions d'attribution reposent sur un principe de collégialité destiné à prévenir l'arbitraire et à croiser les regards, elles s'inscrivent toutefois dans une gouvernance fragmentée par l'existence de droits de réservation multiples^[14].

Comme l'a souligné Pamela Pruvost, ces mécanismes sont généralement bien compris et largement acceptés dans les grandes agglomérations, où la forte tension sur la demande de logements rend manifeste la nécessité de hiérarchiser les priorités. En revanche, dans les communes de plus petite taille, peu familiarisées avec le logement social, la notion même de « publics prioritaires » peut susciter des incompréhensions, voire des réticences. Les élus locaux expriment parfois des réserves quant à l'accueil de ménages en grande difficulté, redoutant l'apparition de problématiques sociales pour lesquelles ils estiment ne pas disposer des ressources suffisantes, en raison notamment du manque de services sociaux, de structures associatives ou de solutions de transport adaptées. L'État, les collectivités territoriales et les financeurs disposent de contingents spécifiques, ce qui conditionne en partie les décisions finales. Si ces mécanismes répondent à des objectifs légitimes, notamment en matière de priorisation des publics, ils contribuent également à diluer la responsabilité perçue de la décision et à complexifier la lecture du processus par les demandeurs.

Au-delà de cette complexité institutionnelle, les débats ont souligné le risque d'une double dérive : celle d'une déshumanisation excessive des pratiques, mais aussi celle d'un retour à des formes d'arbitraire, lorsque les procédures ne sont pas suffisamment encadrées ou expliquées. C'est précisément sur ce second point que le regard de la justice apporte un éclairage particulièrement instructif.

Les organismes de logement social peuvent conclure des engagements de réservation lors de la mise en location de leurs logements. Ces conventions de réservation sont établies en contrepartie de financements, de subventions ou de garanties d'emprunt accordés lors des opérations de construction ou de réhabilitation. Elles confèrent au réservataire un droit de proposition de candidats à la Commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL), selon des modalités définies contractuellement.

Plusieurs acteurs disposent du statut de réservataire conformément aux dispositions de l'article R441-5 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH) qui fixe les contingents de réservation. L'État, au titre du contingent préfectoral, réserve jusqu'à 30 % des logements, principalement destinés aux ménages prioritaires, dont une part limitée aux fonctionnaires de l'État.

^[13] LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

^[14] Art R441-5 du Code de la construction et de l'habitation

Les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements) bénéficient quant à elles d'un droit de réservation pouvant atteindre 20 % des logements, en contrepartie des garanties d'emprunt accordées aux organismes Hlm, notamment auprès de la Caisse des Dépôts. Elles peuvent également disposer de réservations supplémentaires lorsqu'elles contribuent financièrement aux opérations ou mettent des terrains à disposition.

Action Logement constitue un autre réservoir majeur. En contrepartie de prêts ou de subventions, cet organisme réserve des logements afin de répondre aux besoins des salariés des entreprises cotisantes à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ou des publics éligibles à ses dispositifs comme prévu aux termes de l'article L313-26 du même Code.

La gestion des attributions peut s'effectuer selon deux modalités : soit en gestion directe par le réservoir, qui désigne les candidats présentés à la CALEOL, soit en gestion déléguée au bailleur, lequel procède à la désignation des candidats pour le compte du réservoir. La mise en œuvre de la gestion en flux ne modifie pas ces modalités, laissant au réservoir la possibilité de choisir le mode de gestion le plus adapté, en accord avec le bailleur.

La jurisprudence pénale et administrative relative à l'attribution des logements sociaux témoigne d'une vigilance accrue à l'égard des pratiques arbitraires et corruptives. Plusieurs décisions ont conduit à la condamnation d'agents, de salariés d'organismes de logement social, ou d'élus^[15] pour avoir monnayé l'attribution de logements, en échange d'avantages financiers ou matériels^[16]. Ces affaires, bien que marginales au regard du volume global des attributions, rappellent que l'attribution constitue un point de vulnérabilité majeur, exposé aux pressions et aux tentatives de contournement.

Au-delà de la sanction individuelle, ces décisions traduisent une exigence plus large des juridictions et des organes de contrôle : l'attribution d'un logement social, bien qu'inscrite dans un cadre discrétionnaire, ne saurait relever d'un pouvoir arbitraire. Le juge rappelle de manière constante que la décision doit être fondée sur des critères objectifs, traçables et cohérents avec les priorités affichées. L'absence de justification, la rupture d'égalité ou l'existence d'un avantage personnel constituent des éléments de fragilisation majeurs de la décision, susceptibles d'entraîner sa remise en cause et la mise en cause de la responsabilité des acteurs. Dans ce contexte, l'Agence Nationale de Contrôle du Logement Social (Ancols) joue un rôle essentiel dans la prévention des dérives et des pratiques arbitraires en matière d'attribution de logements sociaux. En effet, plusieurs sanctions ont déjà été prononcées à l'encontre de bailleurs ayant manqué à leurs obligations réglementaires^[17]. Ces manquements concernent notamment des politiques d'attribution non conformes, en particulier le non-respect de l'obligation d'attribuer 25% des logements aux ménages les plus modestes. Parmi les irrégularités relevées figurent l'attribution de logements à des ménages dont les ressources dépassaient les plafonds réglementaires, l'application insuffisante du surloyer de solidarité, ainsi que des dysfonctionnements dans le fonctionnement des commissions d'attribution des logements.

À la lumière de ces éléments, l'exigence de transparence et de traçabilité apparaît non seulement comme une réponse à une attente citoyenne et à un principe de bonne administration, mais aussi comme un levier de protection institutionnelle. En sécurisant les procédures, en documentant les arbitrages et en renforçant la collégialité, les organismes de logement social protègent non seulement les demandeurs, mais aussi les agents, les élus et l'institution elle-même face aux risques pénaux et disciplinaires.

^[15] Cour de cassation, Chambre criminelle, 24 octobre 2018, 17-84.818, Inédit

^[16] Le Point, « Bakchich contre logement HLM : un an ferme pour le sénateur Kaltenbach », 22 octobre 2015

^[17] Décision du 22 avril 2025 portant sanction pécuniaire à l'encontre de de l'OPH Rives de Seine Habitat, ATDL2428168S

La gestion de l'occupation du parc, les refus persistants de relogement dans le cadre du renouvellement urbain ou les tensions liées aux publics prioritaires mettent en évidence des conflits de légitimité difficiles à trancher. Dans ces contextes, l'éthique de l'attribution ne consiste pas à supprimer le discernement, mais à l'encadrer, afin qu'il ne bascule ni dans la rigidité mécanique, ni dans la décision discrétionnaire injustifiable.

Ainsi, l'attribution des logements sociaux apparaît comme un espace où le droit, la politique et l'éthique s'entrecroisent de manière particulièrement visible. La rareté de l'offre rend inévitable la frustration ; en revanche, la qualité de la justification, la lisibilité des critères et la traçabilité des décisions conditionnent la capacité de l'action publique à maintenir la confiance. En ce sens, l'attribution ne constitue pas seulement une opération administrative, mais un véritable acte de gouvernance, révélateur de la manière dont les principes éthiques irriguent ou non les pratiques quotidiennes du logement social.

Partie 3. Le logement social, acteur de la vie économique locale

Le logement social ne peut être appréhendé uniquement sous l'angle de sa mission sociale ou de sa fonction d'aménagement du territoire. Il constitue également un acteur économique majeur, dont l'action structure durablement les dynamiques locales. Par l'ampleur des investissements réalisés, par son rôle dans la commande publique et par les relations qu'il entretient avec les entreprises, le logement social participe pleinement à la vitalité économique des territoires.

Cette dimension économique, longtemps reléguée au second plan dans les débats publics, s'impose aujourd'hui avec une acuité particulière. Dans un contexte marqué par la contraction des financements publics, la montée des exigences environnementales et la raréfaction du foncier, les organismes de logement social sont conduits à opérer des arbitrages de plus en plus complexes. Leurs choix en matière de programmation, de construction et de rénovation ne relèvent pas seulement de considérations techniques ou financières ; ils engagent des orientations structurantes pour les territoires et interrogent la manière dont l'intérêt général est décliné à l'échelle locale.

Apparaît donc le rôle central des bailleurs sociaux dans l'économie locale. Acteurs de premier plan de l'investissement public, ils soutiennent des filières entières, de la construction à la maintenance, et influencent l'accès des entreprises, notamment des petites et moyennes structures, à la commande publique. Cette responsabilité économique confère au logement social un pouvoir d'entraînement significatif, mais elle l'expose également à des attentes fortes et parfois contradictoires.

Dans ce contexte, la question de l'éthique prend une dimension particulière. Les choix opérés en matière de commande publique, de sélection des prestataires ou de conception des opérations de construction et de rénovation soulèvent des interrogations spécifiques en termes de transparence, d'équité et de responsabilité territoriale. L'éthique ne se limite pas ici au respect formel des règles ; elle interroge la capacité des acteurs à intégrer des objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans une démarche cohérente et lisible.

Cette troisième partie propose ainsi d'analyser le logement social comme acteur de la vie économique locale, en mettant en lumière les interactions entre mission d'intérêt général, contraintes économiques et exigences éthiques. Elle vise à montrer que la commande publique, loin d'être un simple outil technique, constitue un levier stratégique de l'action publique locale, dont les usages conditionnent à la fois la performance économique des territoires et la confiance accordée aux institutions.

A. Le logement social et le développement économique des territoires

Le logement social ne se limite pas à une réponse quantitative aux besoins en habitat. Il participe pleinement à l'organisation des territoires et à la structuration des bassins de vie, en influençant durablement les dynamiques urbaines, économiques et sociales. Ainsi, les choix opérés en matière d'implantation et de programmation du logement social produisent des effets qui dépassent largement le seul champ du logement.

Historiquement, le développement du logement social s'est inscrit dans une logique territoriale étroitement liée aux lieux de travail, aux infrastructures et aux services. Cette dimension demeure centrale aujourd'hui, même si les formes urbaines et les modes de vie ont évolué. Guillaume Schmitt a rappelé que, dans de nombreux territoires, la concentration du parc social est indissociable de trajectoires industrielles anciennes et continue de structurer la répartition de la population, l'accès aux services et l'implantation des activités économiques. Le logement social contribue ainsi à stabiliser des populations là où le marché privé se révèle insuffisant ou inadapté.

Cette stabilisation résidentielle constitue un levier essentiel pour le maintien des commerces de proximité et des services publics comme justement rappelé par l'ANRU^[18]. Les échanges ont souligné que l'existence d'un socle résidentiel pérenne conditionne la viabilité économique des commerces, des équipements scolaires ou des services associatifs. Dans certaines communes, notamment celles confrontées à des fragilités économiques ou démographiques, le logement social apparaît comme un facteur de continuité territoriale, permettant de préserver des centralités et d'éviter la désertification des espaces de vie. Les travaux institutionnels et universitaires soulignent que le logement social ne peut être dissocié des politiques de transport. L'accessibilité aux réseaux de mobilité conditionne l'accès des ménages aux commodités essentielles, telles que l'emploi, les services publics, les équipements scolaires ou les soins. Lorsque les logements sont situés dans des secteurs mal desservis, des inégalités territoriales apparaissent, affectant particulièrement les publics les plus modestes^[19].

La question du logement social comme bassin de vie se pose également dans les opérations de renouvellement urbain. Celles-ci visent de plus en plus à dépasser une approche strictement résidentielle pour intégrer des fonctions mixtes : logements, commerces, services et espaces publics. Les interventions ont montré que la réussite de ces projets repose sur une conception globale du cadre de vie, dans laquelle le logement social constitue un support de la vie collective. Cette approche intégrée vise à favoriser l'appropriation des quartiers par leurs habitants et à renforcer leur attractivité à l'échelle territoriale.

Toutefois, cette fonction structurante du logement social soulève des enjeux éthiques spécifiques. Les décisions d'implantation conditionnent l'accès des ménages aux commodités, aux transports^[20] et à l'emploi. Plusieurs intervenants ont souligné que le logement social est parfois le seul type d'habitat pour lequel des compromis importants sont acceptés en matière de localisation, notamment lorsque les contraintes foncières ou économiques sont fortes. Cette situation interroge la cohérence entre les objectifs sociaux poursuivis et les conditions concrètes d'insertion territoriale des habitants.

La notion de bassin de vie invite ainsi à dépasser une lecture strictement quantitative du logement social. Elle conduit à interroger la capacité des territoires à accueillir durablement les populations logées, en tenant compte de l'accès aux services, de la mobilité et de la qualité du cadre de vie.

« les politiques de logement ne peuvent être pensées indépendamment des politiques de transport, d'emploi et d'aménagement, sous peine de fragiliser l'objectif même de cohésion sociale. »

Karima Delli, Ancienne députée européenne, Conseillère régionale des Hauts-de-France

En ce sens, la construction de bassins de vie équilibrés suppose une articulation fine entre logement social et environnement urbain. La réussite des opérations ne repose pas uniquement sur la qualité du bâti, mais sur la capacité à créer des lieux de vie fonctionnels, accessibles et inclusifs. Pamela Pruvost a souligné que le « vivre ensemble » ne peut être décrété par la seule implantation de logements ; il nécessite un accompagnement et une réflexion sur les usages, les équipements et les services proposés.

Dans cette perspective, le logement social apparaît comme un levier majeur de structuration territoriale, dont les effets économiques, sociaux et urbains sont étroitement imbriqués. En contribuant à l'animation des quartiers, au maintien des commerces et à l'organisation des services, il participe à la construction de véritables bassins de vie. Cette responsabilité implique une attention particulière aux choix d'implantation et à l'accompagnement des projets, afin d'éviter que le logement social ne devienne un facteur de relégation ou de déséquilibre territorial.

^[18] Les carnets des thématiques, Le commerce dans les quartiers prioritaires et renouvellement urbain, octobre 2025

^[19] L'habitat social dans la prospective territoriale, USH, juin 2012

^[20]

Il revient ici aux monteurs d'opérations, et plus encore aux bailleurs, de conduire une réflexion globale sur l'implantation de leurs futures opérations, en intégrant les contraintes précédemment évoquées, sans pour autant compromettre la production de logements.

B. Commande publique et éthique : des choix structurants

La commande publique constitue l'un des leviers majeurs de l'action des organismes de logement social. Elle traduit concrètement les choix opérés par les bailleurs en matière de construction, de rénovation et de gestion du patrimoine, tout en engageant des volumes financiers considérables.

L'assujettissement des bailleurs sociaux aux règles de la commande publique repose sur des fondements juridiques précis^[21]. Le Code de la construction et de l'habitation reconnaît aux organismes de logement social une mission d'intérêt général consistant à assurer le droit au logement et à mettre en œuvre les politiques publiques de l'habitat^[22]. Cette mission, combinée au contrôle exercé par la puissance publique sur leur activité et à l'importance des financements publics dont ils bénéficient, justifie leur qualification de pouvoirs adjudicateurs au sens du droit de la commande publique. Ainsi, les organismes d'habitations à loyer modéré, les offices publics de l'habitat et certaines sociétés intervenant dans le logement social sont soumis aux principes et procédures du Code de la commande publique, en application des dispositions du Code de la construction et de l'habitation qui encadrent leur statut et leurs missions^[23].

Cette soumission ne constitue pas une contrainte accessoire, mais la contrepartie directe de l'utilisation de fonds publics et parapublics. Mathias Amilhat a rappelé que les principes fondamentaux de la commande publique – liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures^[24] – doivent être compris comme des garanties offertes aux citoyens et aux opérateurs économiques, destinées à assurer la légitimité et la crédibilité de l'action publique^[25]. Dans le champ du logement social, ces principes prennent une acuité particulière en raison du poids financier du secteur.

À l'échelle nationale, le logement social représente chaque année plusieurs dizaines de milliards d'euros de commandes de travaux^[26], de services et de fournitures. Ces dépenses concernent principalement la construction neuve, la réhabilitation du parc existant et la maintenance des logements. Elles font des bailleurs sociaux des donneurs d'ordre majeurs, en particulier pour les entreprises du bâtiment, de l'ingénierie et de la rénovation énergétique. Dans certains territoires, l'activité liée au logement et à l'immobilier constitue un pilier de l'économie locale, renforçant l'effet structurant des décisions prises par les organismes de logement social.

Cette centralité économique explique l'attention particulière portée par le droit et les organes de contrôle aux pratiques de commande publique dans le secteur du logement social.

« La commande publique figure parmi les domaines les plus exposés aux atteintes à la probité, en raison de la combinaison de montants financiers élevés, de procédures techniquement complexes et de relations contractuelles répétées entre acheteurs publics et entreprises. »

Fabien BOTTINI, Professeur des universités

^[21] Art L.1211-1 CCP

^[22] Art L.441-1 CCH

^[23] Articles L.421-1 à L.421-7-1 CCH

^[24] Art L.3 CCP

^[25] Voir Mathias Amilhat. Passation des marchés publics. Principes fondamentaux. JurisClasseur Administratif [Encyclopédie juridique Juris-classeur], 2020, Fasc. 750.

^[26] Banque des territoires « Éclairage N°26 » 26 novembre 2021

Dans ce contexte, l'éthique de la commande publique ne peut se limiter au respect formel des règles ; mais suppose une vigilance constante sur les pratiques et les organisations.

Les échanges ont mis en évidence que les risques ne tiennent pas uniquement à des comportements individuels déviants, mais également à des fragilités structurelles. Une insuffisante formalisation des processus, une concentration excessive des pouvoirs de décision ou un défaut de formation des agents peuvent créer des zones de vulnérabilité. À cet égard, Fabien Bottini a insisté sur l'importance d'une approche préventive, fondée sur la sécurisation des procédures et la diffusion d'une culture déontologique partagée, plutôt que sur une réponse exclusivement répressive.

« Prévention des dérives repose en grande partie sur l'organisation des structures : séparation des fonctions, collégialité des décisions, traçabilité des arbitrages et implication des instances dirigeantes ».
Audrey Linkenheld, Sénatrice du Nord

La gouvernance interne apparaît dès lors comme un élément central de l'éthique de la commande publique.

« Prévention des dérives repose en grande partie sur l'organisation des structures : séparation des fonctions, collégialité des décisions, traçabilité des arbitrages et implication des instances dirigeantes ».

Audrey Linkenheld, Sénatrice du Nord

La mise en place de chartes de déontologie, de dispositifs d'alerte et de comités éthiques contribue à créer un cadre protecteur, tant pour les institutions que pour les agents, en facilitant l'identification et le traitement des situations à risque.

Les Assises ont également mis en lumière le rôle stratégique de la commande publique comme levier de politiques publiques transversales. Les exigences liées à la transition énergétique, à la qualité environnementale des constructions ou à l'insertion professionnelle peuvent être intégrées dès la définition des besoins et la conception des marchés. Mathias Amilhat a souligné que cette intégration suppose une ingénierie juridique et technique solide, afin de concilier ambition sociale, performance économique et sécurité juridique, sans fragiliser les procédures.

Au-delà du respect formel des règles, l'éthique de la commande publique interroge la lisibilité et la cohérence des choix opérés. La transparence implique non seulement la publicité des procédures, mais aussi la capacité à expliquer les arbitrages et à justifier les critères retenus. Dans un secteur où les enjeux financiers, sociaux et territoriaux sont étroitement imbriqués, cette exigence de justification apparaît comme une condition essentielle de la confiance accordée à l'action publique.

Ainsi, la commande publique du logement social se révèle être un espace privilégié de mise en œuvre des principes éthiques de l'action publique locale. Fondée sur un cadre juridique exigeant, elle engage la responsabilité des organismes, des élus et des agents, tout en produisant des effets durables sur l'économie des territoires. L'éthique ne constitue pas un supplément à la commande publique, mais l'une de ses conditions essentielles de soutenabilité et de légitimité. Le poids de la commande publique dans l'économie locale soulève nécessairement la question de l'existence d'une « préférence locale » dans le choix des cocontractants. Or, l'introduction d'un tel mécanisme est, par principe, prohibée, dès lors qu'elle contrevient aux principes de libre accès à la commande publique et de non-discrimination, tels que consacrés par le droit de l'Union européenne^[27].

^[27] Art 18 TFUE, Art 2 TUE, al. 90 Directive 2014/24/UE

Toutefois, certaines marges de manœuvre existent. A titre d'exemple, la loi dite EGALIM^[28] de 2018 a consacré la notion de circuits courts^[29], entendus comme la réduction du nombre d'intermédiaires, ainsi que celle de circuits de proximité, fondée sur une moindre distance géographique^[30]. De même, l'exigence de critères relatifs à la fraîcheur ou à la saisonnalité des produits est juridiquement admise. Néanmoins, la mise en œuvre de ces dispositifs apparaît difficilement transposable aux marchés passés par les organismes de logement social, compte tenu de leur nature et de leurs spécificités ; il est toutefois possible d'introduire des critères de sélection fondés sur la performance environnementale des entreprises, notamment au regard de leur bilan carbone. On observe donc une volonté du législateur d'offrir aux acheteurs publics des outils permettant d'agir en direction de la préférence locale, tout en respectant les règles de publicité et de mise en concurrence.

^[28] LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

^[29] Fabien Bottini, *Le service public du développement économique*, LGDJ, 2019; Page 43

^[30] Voir aussi Commentaire de la Banque des Territoires sur le verdissement de la Commande Publique du 3 mai 2022 par Frédéric Fortin / MCM Presse pour Localtis

Partie 4. Risques, dérives et garanties éthiques

La politique du logement social, en raison de son importance sociale, économique et territoriale, constitue un champ particulièrement exposé aux tensions et aux dérives. Les décisions qu'elle implique qu'il s'agisse de l'attribution des logements, de leur implantation ou de la passation des marchés engagent des intérêts multiples et parfois contradictoires, dans un contexte marqué par la rareté de l'offre et la forte attente des publics concernés. Cette exposition confère à la question éthique une acuité particulière, faisant du logement social un terrain privilégié d'observation des fragilités de l'action publique locale.

Ainsi, les risques ne se limitent pas à des comportements individuels déviants mais s'inscrivent également dans des configurations institutionnelles complexes, où la superposition des compétences, la pression politique et la contrainte financière peuvent fragiliser les processus de décision. Le logement social concentre ainsi plusieurs facteurs de vulnérabilité : proximité entre décideurs et bénéficiaires, visibilité des choix opérés, répétition des relations entre acteurs et poids des enjeux locaux.

Dans ce contexte, les notions de clientélisme, de conflit d'intérêts ou de favoritisme prennent une résonance particulière. Elles renvoient à la difficulté de concilier l'exigence d'impartialité de l'action publique avec la réalité des territoires, où les relations de proximité constituent à la fois une richesse démocratique et une source potentielle de dérives. Ces risques sont d'autant plus sensibles que le logement social est souvent perçu comme un bien rare et hautement désirable, renforçant les pressions exercées sur les acteurs chargés de la décision.

Face à ces fragilités, la question des garanties éthiques occupe une place centrale. Les dispositifs juridiques, organisationnels et déontologiques mis en place au sein des organismes de logement social et des collectivités territoriales visent à prévenir les manquements, à sécuriser les décisions et à protéger les acteurs. Toutefois, les échanges ont souligné que l'efficacité de ces dispositifs repose moins sur leur existence formelle que sur leur appropriation réelle par les acteurs et sur la capacité des institutions à instaurer une culture de l'éthique partagée.

A. Servir l'intérêt local sans dérives

La référence à l'intérêt local constitue un fondement central de l'action publique territoriale, en particulier dans le champ du logement social. Elle justifie l'intervention des collectivités et des organismes gestionnaires pour répondre aux besoins des populations et structurer les territoires. Toutefois, cette notion, par essence contextuelle et évolutive, comporte un risque éthique majeur lorsqu'elle n'est pas strictement encadrée : celui de glisser d'une action au service de l'intérêt général vers des pratiques arbitraires, clientélistes ou attentatoires aux droits des personnes. Cette situation fait largement écho à la notion de compliance et à sa transposition du monde de l'entreprise vers celui de l'administration. En effet, l'exposition des agents publics à des risques élevés d'atteinte aux principes éthiques censés guider leur action appelle à une vigilance accrue. Celle-ci se traduit notamment par la mise en place de règles et de procédures destinées à concilier les impératifs économiques avec d'autres objectifs d'intérêt général^[31].

Le clientélisme désigne une pratique consistant, pour un acteur disposant d'un pouvoir politique, administratif ou économique, à accorder des avantages, des faveurs ou des décisions personnalisées à des individus ou à des groupes, en échange d'un soutien, d'une loyauté ou d'un bénéfice politique, électoral ou personnel. Cette relation repose sur un échange asymétrique et informel, contraire aux principes d'égalité, d'impartialité et d'intérêt général qui doivent guider l'action publique.

^[31] Antoine Oumedjkane, Compliance et Droit administratif, LGDJ, 2025, Page 48

Le cadre juridique applicable au logement social témoigne d'une volonté claire du législateur de prévenir ces dérives. Le Code de la construction et de l'habitation encadre de manière précise tant les conditions d'attribution des logements que les comportements susceptibles de porter atteinte aux droits des occupants. En matière d'attribution, le législateur impose un formalisme rigoureux destiné à garantir l'égalité de traitement des demandeurs. Toute demande de logement social doit faire l'objet d'un enregistrement préalable dans un système national ou agréé, assorti de la délivrance d'un numéro unique. Aucune attribution ne peut être légalement décidée en dehors de ce cadre, sous peine de sanctions pécuniaires. Ce dispositif vise à exclure toute attribution informelle ou discrétionnaire, en assurant la traçabilité des décisions et la transparence des procédures.

Les critères pris en compte pour l'attribution sont également définis par la loi. Le Code de la construction et de l'habitation^[32] prévoit que les décisions doivent notamment tenir compte de la composition du ménage, de son niveau de ressources, de ses conditions de logement actuelles, de l'éloignement des lieux de travail ou encore de la proximité des équipements nécessaires à la vie quotidienne. Ces critères traduisent une exigence d'objectivation de la décision, destinée à limiter les interventions arbitraires sous couvert d'intérêt local. Les bailleurs et les réservataires sont en outre tenus de rendre publics leurs modalités de désignation des candidats et de produire un bilan annuel des attributions, renforçant ainsi les exigences de transparence.

Au-delà des règles d'attribution, le législateur a prévu des sanctions pénales particulièrement dissuasives pour les atteintes graves aux droits des occupants. Le Code de la construction et de l'habitation réprime sévèrement les comportements visant à contraindre un occupant à renoncer à ses droits, à percevoir indûment des sommes en contrepartie de l'occupation d'un logement ou à refuser un hébergement ou un relogement pourtant possible^[33]. Ces infractions sont punies de peines d'emprisonnement et d'amendes élevées, aggravées lorsque les faits sont commis à l'encontre de personnes vulnérables. Le législateur a ainsi clairement affirmé que la vulnérabilité des publics logés impose un niveau de protection renforcé, incompatible avec toute logique de pression ou de marchandisation du logement social.

Ces dispositions pénales témoignent du regard particulièrement attentif porté par le droit sur les pratiques du logement social. Elles traduisent une exigence forte : l'intérêt local ne saurait justifier des atteintes aux droits fondamentaux des occupants ni des contournements des règles d'attribution. La jurisprudence issue de l'application de ces textes confirme cette orientation, en sanctionnant non seulement les comportements frauduleux, mais aussi les pratiques qui, sans être ouvertement corruptives, traduisent une instrumentalisation des procédures à des fins étrangères à l'intérêt général.

S'il est courant d'évoquer les dérives susceptibles d'être commises par les agents des organismes de logement social, il serait incomplet de profiter de cette analyse sans mentionner l'exposition des élus à de tels risques. En leur qualité de décideurs, certes dans un cadre collégial, ces derniers sont nécessairement confrontés à des situations pouvant donner lieu à des manquements pourtant expressément sanctionnés par le code de la construction et de l'habitation^[34]. Plusieurs affaires médiatisées^[35] en témoignent et soulignent la nécessité impérieuse de renforcer les dispositifs de prévention de ces dérives.

Ces risques sont exacerbés par la proximité propre à l'échelon local. La relation directe entre élus, bailleurs, agents et habitants, si elle constitue un atout démocratique, peut également favoriser des formes de pression ou d'ingérence. La tentation de « réserver » les logements à certains publics, quartiers ou administrés, sous couvert de cohésion locale, constitue l'une des manifestations les plus fréquentes de cette dérive. Elle entre toutefois en contradiction avec les principes d'égalité et d'impartialité qui fondent le service public du logement.

^[32] L'Article L441-1 du Code de la construction et de l'habitation

^[33] Articles L521-1 à L521-4 CCH

^[34] L. 241-3 du code de la construction et de l'habitation

^[35] Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 13/02/2020, 425961

Dans ce contexte, servir l'intérêt local sans dérives suppose une vigilance constante et une clarification permanente des finalités poursuivies. L'intérêt local ne peut être entendu comme la somme d'intérêts particuliers ou électoraux ; il doit s'inscrire dans le cadre plus large de l'intérêt général, tel que défini par la loi. La formalisation des procédures, la collégialité des décisions, la traçabilité des interventions et la publicité des critères apparaissent comme des leviers essentiels pour prévenir les dérives et protéger l'ensemble des acteurs impliqués.

Ainsi, l'encadrement juridique du logement social ne constitue pas une simple contrainte normative, mais un socle indispensable à la légitimité de l'action publique locale. En rappelant avec force les droits des demandeurs et des occupants, et en sanctionnant sévèrement les atteintes à ces droits, le droit contribue à fixer une frontière claire entre l'exercice légitime de l'action publique et les dérives incompatibles avec une gouvernance éthique du logement social. La prévention du clientélisme repose sur des outils organisationnels, une collégialité accrue, une vigilance face aux signaux faibles et une culture partagée de l'éthique. Servir l'intérêt local implique ainsi de rechercher un équilibre entre les besoins du territoire et le respect des principes fondamentaux de l'action publique, afin que l'intérêt général ne soit jamais confondu avec des intérêts particuliers.

B. Prévenir et traiter les manquements

La prévention et le traitement des manquements constituent un pilier essentiel de la gouvernance éthique du logement social. Face aux risques identifiés – pressions politiques, conflits d'intérêts, atteintes aux droits des occupants ou fragilités des procédures – l'efficacité de l'action publique repose moins sur la seule sanction que sur la capacité des institutions à anticiper, détecter et corriger les dysfonctionnements. Il semble alors que cette exigence suppose un ensemble cohérent de dispositifs juridiques, organisationnels et culturels.

En amont, la prévention repose d'abord sur la formalisation des règles et des processus. Le cadre légal applicable au logement social impose déjà des obligations structurantes : traçabilité des décisions d'attribution, publicité des critères, bilans annuels, enregistrement des demandes et respect strict des procédures. Ces exigences, issues du Code de la construction et de l'habitation, visent à réduire les marges d'arbitraire et à rendre les décisions vérifiables. Toutefois, leur effectivité dépend largement de leur appropriation par les acteurs. La clarté des procédures, leur diffusion interne et leur mise à jour régulière constituent donc des conditions déterminantes de leur respect.

La prévention passe également par l'organisation interne des structures. La séparation des fonctions, la collégialité des décisions et la traçabilité des arbitrages apparaissent comme des garanties essentielles. Dans le champ de l'attribution comme dans celui de la commande publique, la concentration des pouvoirs décisionnels accroît les risques de dérive. À l'inverse, la multiplication des regards et la formalisation des étapes de décision contribuent à sécuriser les pratiques et à protéger les agents et les dirigeants face aux pressions externes. Cette approche organisationnelle est au cœur des recommandations formulées lors des Assises, qui insistent sur la nécessité d'un pilotage éthique assumé au plus haut niveau des organismes.

Iohann Le Frapper, Directeur de l'éthique du groupe SNCF, président du comité éthique d'ICF Habitat évoque le cadre fixé par la loi Sapin 2^[36], qui impose aux grandes entreprises la mise en place de dispositifs complets de prévention et de détection des atteintes à la probité. Ceux-ci reposent notamment sur une cartographie des risques, des procédures d'alerte, des codes de conduite, des actions de formation et des mécanismes disciplinaires. En tant que bailleur social rattaché à un grand groupe public, ICF Habitat décline ces exigences au sein de ses propres processus, en les adaptant aux enjeux spécifiques du logement social, tels que les attributions, la passation des marchés ou les relations avec les élus. Au-delà de la prévention, la capacité à traiter les manquements constitue un enjeu tout aussi déterminant.

^[36] LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Les dispositifs d'alerte internes occupent à cet égard une place centrale. La mise en place de canaux de signalement sécurisés, permettant des alertes anonymes ou protégées, favorise la remontée des situations à risque^[37].

Dans ce cadre, le comité éthique occupe une place centrale. Réunissant des représentants de plusieurs directions, il est chargé d'examiner des situations complexes susceptibles de soulever des risques déontologiques, comme le cumul de fonctions, les conflits d'intérêts potentiels ou les pratiques liées aux cadeaux et invitations. L'enjeu dépasse la seule dimension disciplinaire : il s'agit avant tout de clarifier les règles de conduite, de diffuser une culture commune de l'éthique et d'assurer la traçabilité des décisions, afin de pouvoir en garantir la légitimité en cas de contestation.

La loi Sapin 2 du 9 décembre 2016 constitue une avancée majeure dans la prévention et la lutte contre la corruption, mais son champ d'application demeure essentiellement limité aux entreprises privées, à l'exception du dispositif relatif aux lanceurs d'alerte qui s'applique aux administrations.

Bien que la Loi Sapin 2, a profondément renforcé le dispositif français de lutte contre la corruption en instituant l'Agence française anticorruption (AFA), service à compétence nationale chargé d'accompagner et de contrôler les acteurs publics et privés en matière de prévention et de détection des atteintes à la probité^[38]. L'AFA exerce un contrôle externe et élabore des recommandations, mais le législateur n'a pas prévu la création obligatoire, au sein des administrations, d'un organe interne spécifiquement dédié à la lutte anticorruption.

S'agissant des administrations publiques, les obligations prévues par la loi reposent essentiellement sur la mise en place de procédures internes de recueil et de traitement des signalements des lanceurs d'alerte. Ces procédures, qui peuvent être confiées à un référent ou à un tiers, visent à garantir la confidentialité des signalements et la protection des personnes concernées. Elles ne s'analysent toutefois pas comme l'instauration d'un dispositif de conformité structuré comparable à celui imposé aux acteurs économiques.

Les obligations issues de la Loi Sapin 2, traduisent une logique de conformité renforcée, absente en tant que telle pour les administrations. La jurisprudence confirme cette différenciation. Elle rappelle que l'obligation pesant sur les administrations se limite à l'instauration de procédures internes de signalement^[39], sans imposer la création d'un organe anticorruption dédié. Le Conseil constitutionnel, saisi de la conformité de la loi Sapin 2, a validé ce dispositif différencié, en soulignant que les exigences les plus structurantes visent prioritairement les acteurs économiques. Ainsi, si les administrations sont pleinement intégrées au dispositif national de lutte contre la corruption par le contrôle exercé par l'AFA, elles demeurent juridiquement moins outillées que les entreprises en matière de prévention structurée, ce qui interroge leur capacité à anticiper et encadrer efficacement certains risques, notamment dans les secteurs exposés de l'action publique locale.

Cette situation crée un déséquilibre, alors même que les enjeux de probité dans les sphères publique et parapublique sont particulièrement sensibles. Le secteur de la commande publique, qui représente environ 200 milliards d'euros par an en France, illustre pleinement cette exposition aux risques, comme en témoignent les condamnations récurrentes pour favoritisme ou prise illégale d'intérêts, ainsi que la jurisprudence croissante en matière de conflits d'intérêts. Dans ce contexte, l'alignement des exigences de conformité et de prévention de la corruption entre les secteurs public et privé apparaît inévitable. Le plan national de lutte contre la corruption prévoit d'ailleurs des actions spécifiques de formation, de sensibilisation et d'accompagnement des élus et des agents publics dans la mise en œuvre de dispositifs anticorruption.

^[37] Voir dispositif d'alerte Groupe SNCF

^[38] Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, art. 3 et art. 4.

^[39] Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, déc. n° 2891 du 19 janvier 2024, procédure de recueil des signalements des lanceurs d'alerte.

Cette évolution est d'autant plus nécessaire que les pratiques de prévention restent marginales au sein des collectivités territoriales, tant en matière de dispositifs internes que de formation des agents. Dès lors, la formation constitue un levier essentiel, non seulement pour sensibiliser aux infractions et aux sanctions encourues, mais aussi pour doter les acteurs publics d'outils concrets leur permettant d'anticiper et d'éviter les situations à risque.

Toutefois, l'augmentation du nombre de signalements observée dans certaines organisations ne traduit pas nécessairement une dégradation des pratiques, mais peut au contraire révéler une plus grande confiance dans les dispositifs et une meilleure maturité éthique des institutions. L'enjeu réside alors dans la capacité à traiter ces alertes de manière rigoureuse, impartiale et proportionnée. Les comités éthiques et instances de contrôle interne jouent un rôle clé dans ce traitement. En formulant des recommandations, en suivant leur mise en œuvre et en produisant des bilans réguliers, ces instances contribuent à inscrire l'éthique dans la durée. Elles permettent également de dépasser une approche strictement disciplinaire, en privilégiant l'analyse des causes structurelles des manquements et l'amélioration continue des pratiques. L'efficacité de ces dispositifs repose sur leur indépendance réelle, la diversité des profils qui les composent et la reconnaissance de leur rôle par les instances dirigeantes.

Lorsque les manquements sont avérés, le recours aux mécanismes de contrôle externe et de sanction constitue une garantie indispensable. Le contrôle exercé par les juridictions administratives et pénales, par les autorités de tutelle et par les organes de contrôle spécialisés contribue à rappeler les limites de l'action publique locale. Les sanctions prévues par le Code de la construction et de l'habitation en cas d'atteinte aux droits des occupants ou de contournement des règles d'attribution traduisent la volonté du législateur de protéger les publics les plus vulnérables et de dissuader les pratiques abusives. Ces sanctions, qu'elles soient pénales, administratives ou financières, participent à la crédibilité du dispositif éthique dans son ensemble.

Toutefois, la sanction ne saurait constituer une fin en soi. Elle intervient lorsque la prévention a échoué, mais ne dispense pas d'un travail de fond sur les causes des dérives. La répétition de manquements similaires doit ainsi conduire à une remise en question des organisations, des procédures et des modes de gouvernance. À cet égard, la transparence des suites données aux signalements et aux contrôles apparaît comme un facteur clé de confiance, tant pour les agents que pour les citoyens.

En définitive, prévenir et traiter les manquements dans le logement social suppose une approche globale, articulant droit, organisation et culture professionnelle. L'éthique ne se réduit ni à un catalogue de règles ni à un dispositif de sanction ; elle repose sur la capacité des institutions à se doter de mécanismes robustes, à les faire vivre et à en assumer collectivement les exigences. Cette démarche constitue une condition essentielle de la légitimité et de la soutenabilité de l'action publique locale dans le champ du logement social.

Partie 5. Mixité sociale : entre ambition et réalité

La mixité sociale occupe une place centrale dans les discours et les objectifs assignés aux politiques du logement social. Présentée comme un levier majeur de cohésion sociale et de réduction des inégalités territoriales, elle constitue à la fois une ambition politique forte et un principe structurant de l'action publique. Pourtant, la mise en œuvre concrète de la mixité sociale demeure l'un des enjeux les plus complexes et les plus débattus du logement social.

Sur le plan normatif, la mixité sociale est portée par plusieurs dispositifs législatifs qui en font un objectif explicite des politiques de l'habitat. Toutefois, cette ambition se heurte à des contraintes structurelles persistantes : tension du marché du logement, inégalités territoriales, poids de l'héritage urbain et faibles marges de manœuvre dans l'attribution des logements. Dans ce contexte, la priorité donnée à l'accès au logement pour les ménages les plus modestes entre parfois en contradiction avec l'objectif de diversification des profils résidentiels.

La notion même de mixité sociale demeure difficile à définir et à mesurer. Souvent appréhendée à travers le seul prisme des revenus, elle ne prend que partiellement en compte la diversité des parcours, des situations professionnelles ou des usages des territoires. Cette approche réductrice contribue à fragiliser la mise en œuvre des politiques de mixité, en alimentant des attentes parfois déconnectées des réalités sociales et territoriales.

La question de la mixité sociale renvoie également à des enjeux éthiques majeurs. Elle interroge la capacité des acteurs publics à concilier l'égalité de traitement des demandeurs avec des objectifs de peuplement plus larges, sans tomber dans des logiques de sélection ou de stigmatisation. Les échanges ont souligné que la recherche de la mixité ne peut se faire au détriment des droits des ménages, ni conduire à des arbitrages implicites qui seraient difficilement justifiables au regard des principes d'impartialité et de transparence.

Enfin, les débats ont montré que la mixité sociale ne saurait être pensée isolément de son environnement. Elle dépend étroitement de l'implantation des logements, de l'accès aux services, à l'emploi, aux transports et aux équipements collectifs. En ce sens, la politique du logement social ne peut constituer à elle seule une réponse suffisante aux enjeux de mixité, mais s'inscrit dans une approche plus globale de l'aménagement et du développement des territoires.

A. Comprendre la mixité sociale

La mixité sociale constitue l'un des objectifs les plus fréquemment affirmés des politiques du logement social. Elle est solidement inscrite dans le cadre législatif, notamment à travers la loi SRU et la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté^[40], qui font de la lutte contre la ségrégation résidentielle un principe structurant de l'action publique, montrant le caractère profondément ambigu de cette notion, à la fois centrale dans les discours et difficilement opérante dans les pratiques. Ainsi, il convient d'entendre par mixité sociale l'idée de faire cohabiter des groupes sociaux variés dans un même espace. Souvent confondue avec une idée de mixité uniquement ethnique, les institutions scolaires ou administratives ont déjà partiellement relevé le défi de mixité en faisant se côtoyer des individus de tous horizons socio-économiques. Toutefois la notion de mixité est souvent remise en jeu lorsqu'il s'agit de parler de logement sociaux, chargé d'une image de ghettoïsation liée à l'idéal de grands ensembles pensés dans les années 1970 ayant montré leurs limites, le logement social actuel se veut plus homogènement réparti et réfléchi.

L'article 55 de la loi SRU a institué une approche territoriale de la mixité sociale, fondée sur l'obligation faite à certaines communes de disposer d'un pourcentage minimal de logements sociaux.

^[40] LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

Ce mécanisme vise à corriger les déséquilibres de répartition du parc social et à limiter les stratégies d'« évitement résidentiel ». Pour autant, cet outil essentiellement quantitatif ne préjuge ni de la localisation précise des logements au sein des communes, ni des modalités de peuplement effectives. Les Assises ont confirmé cette limite en rappelant que le respect formel des seuils ne garantit pas, en pratique, une diversité réelle des profils sociaux.

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a tenté de répondre à cette difficulté en agissant plus directement sur les mécanismes d'attribution. En renforçant les objectifs de mixité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et en encadrant davantage les politiques locales d'attribution, le législateur a cherché à déplacer le centre de gravité de la mixité vers le peuplement. Cette évolution, traduit une reconnaissance implicite du fait que la mixité ne se joue pas uniquement dans la production de logements, mais dans les décisions quotidiennes d'attribution.

Pour autant, ces textes laissent subsister une indétermination notable quant à la définition même de la mixité sociale. Le Code de la construction et de l'habitation ne propose pas de définition positive de la mixité, se contentant d'orienter l'action publique à travers des objectifs généraux et des critères indirects. En pratique, la mixité est majoritairement appréhendée à travers le critère des ressources des ménages, seul indicateur juridiquement mobilisable sans risque de discrimination illégale^[41]. Karima Delli a souligné, que cette approche strictement financière tend à réduire la mixité à un indicateur comptable, sans prendre en compte d'autres dimensions essentielles telles que les parcours de vie, les catégories socioprofessionnelles ou la mixité scolaire.

Cette réduction de la mixité à la seule question des revenus soulève des tensions éthiques majeures. La vocation première du logement social demeure l'accueil prioritaire des ménages les plus modestes. Dans un contexte de forte tension sur le parc, la recherche de la mixité peut entrer en contradiction avec cet objectif fondamental. Pierre Meurisse a rappelé que, dans de nombreux territoires, la priorité demeure de loger, avant même de chercher à diversifier les profils, soulignant le caractère parfois irréaliste d'une injonction à la mixité déconnectée des capacités réelles du parc.

Les débats ont également mis en évidence le risque d'une instrumentalisation de la mixité sociale. Lorsque celle-ci est invoquée sans cadre précis, elle peut conduire à des arbitrages implicites dans l'attribution des logements, fondés sur des considérations difficilement objectivables. Pamela Pruvost a souligné que la mise en œuvre du « vivre ensemble » ne peut reposer sur des contraintes imposées aux ménages, mais doit s'inscrire dans une démarche volontaire et accompagnée. À défaut, la mixité risque de devenir un alibi justifiant des pratiques de sélection incompatibles avec les principes d'égalité et d'impartialité qui fondent le service public du logement.

La dimension territoriale constitue un autre élément déterminant de l'analyse. Les textes législatifs reconnaissent implicitement la diversité des contextes locaux en laissant une marge d'adaptation aux acteurs territoriaux. Toutefois, les héritages urbains, la géographie du parc social et les dynamiques économiques locales limitent fortement les marges de manœuvre.

^[41] Art 1 de la Constitution de 1958

Dans certains territoires marqués par une forte concentration historique de logements sociaux, les objectifs de mixité se heurtent à des contraintes structurelles durables. À l'inverse, dans les communes déficitaires, la production de logements sociaux suscite parfois des résistances politiques et sociales, révélant les limites de l'acceptabilité locale de la mixité, comme cela a été souligné lors des échanges.

Ainsi, si la mixité sociale est solidement ancrée dans le droit positif, elle demeure un objectif aux contours incertains et à la mise en œuvre délicate.

B. Le logement social face aux limites de la mixité

Si la mixité sociale constitue un objectif largement affirmé des politiques du logement, sa mise en œuvre concrète se heurte à des limites structurelles profondes. Il existe donc un écart persistant entre l'ambition normative portée par les textes et les réalités opérationnelles auxquelles sont confrontés les acteurs du logement social.

La première limite réside dans la tension structurelle du marché du logement. La rareté de l'offre sociale, conjuguée à une demande en constante augmentation, réduit considérablement les marges de manœuvre en matière de peuplement. Dans de nombreux territoires, le nombre d'attributions diminue alors même que le volume des demandes progresse, plaçant les bailleurs et les commissions d'attribution dans une logique de gestion de la pénurie. Pierre Meurisse a rappelé, que dans ce contexte, la priorité demeure de loger les ménages qui en ont le plus besoin, reléguant nécessairement l'objectif de mixité au second plan. Cette réalité met en lumière une contradiction fondamentale : plus la tension est forte, moins la mixité est opérante.

La seconde limite tient au rôle central de l'attribution dans la production – ou l'entrave – de la mixité sociale. Si les textes issus de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté ont renforcé les objectifs de diversification des profils, leur mise en œuvre demeure largement contrainte par les critères légaux et par la situation sociale des demandeurs. L'attribution constitue un espace de décision à la fois fortement encadré juridiquement et exposé à des attentes contradictoires. Les bailleurs sont sommés de concilier l'égalité de traitement des demandeurs, la prise en compte des situations d'urgence et des objectifs de peuplement parfois difficiles à articuler.

Cette tension est accentuée par l'impossibilité, en droit, de mobiliser des critères autres que ceux explicitement autorisés. La mixité sociale, souvent invoquée dans les discours, ne peut juridiquement reposer que sur des indicateurs objectivables, principalement les ressources. Karima Delli a souligné que cette contrainte juridique conduit à une forme de décalage entre l'ambition politique de la mixité et les outils réellement disponibles pour la mettre en œuvre. En pratique, les acteurs se trouvent confrontés à une injonction paradoxale : produire de la mixité sans disposer des leviers nécessaires pour la définir et l'organiser de manière sécurisée.

Le modèle du parcours résidentiel, longtemps présenté comme un horizon structurant du logement social, apparaît également largement remis en cause. L'idée selon laquelle les ménages progresseraient naturellement au sein du parc, libérant des logements pour les plus modestes, relève aujourd'hui davantage de l'utopie que de la réalité. En cause, plusieurs facteurs structurels qui entravent cette mobilité : stagnation des revenus, tension du parc privé, attachement des ménages à leur logement et insuffisance des alternatives accessibles, difficulté d'évaluation des évolutions réelles des ménages...

Toutefois, l'évolution de la stratégie d'implantation du logement social ne saurait être imputée au seul contrat de mixité : les premières orientations en ce sens remontent aux années 1990, période durant laquelle les grands ensembles manifestaient déjà leurs premiers signes de fragilisation. Afin d'appréhender plus finement les besoins de construction et la localisation des opérations, un indice dit de ségrégation^[42] a été élaboré. Celui-ci mesure la part de logements devant être relocalisés pour atteindre l'objectif de mixité sociale.

^[42] Également dénommé indice Duncan ou indice de dissimilarité

Cet indicateur connaît une diminution relativement homogène à l'échelle nationale, passant d'environ 63 % en 1990 à un peu plus de 45 % en 2020. Si cette évolution peut paraître modeste au regard de la durée considérée, le bilan apparaît globalement positif, à l'exception notable du fait que cette mobilité bénéficie principalement aux ménages les plus favorisés du parc social. En définitive, les politiques de mixité, pourtant porteuses d'ambitions importantes, produisent parfois des effets pervers en contribuant à la paupérisation de certains quartiers, renforçant ainsi le phénomène de ghettoïsation qu'elles entendaient précisément combattre.

Les échanges ont également mis en évidence les effets du désengagement progressif de l'État dans le financement du logement social. La diminution de l'aide à la pierre et le recul de la participation financière de l'État ont contribué à fragiliser les capacités de production et de rénovation du parc. Cette contrainte financière renforce mécaniquement la tension sur les attributions et limite les possibilités d'expérimentation en matière de mixité. La raréfaction des ressources publiques conduit les acteurs à opérer des arbitrages de plus en plus contraints, dans lesquels la mixité apparaît souvent comme une variable d'ajustement souvent illusoire.

Enfin, les débats ont rappelé que la mixité sociale ne peut être pensée indépendamment des autres politiques publiques. L'accès à l'emploi, aux transports, aux services publics et aux équipements collectifs conditionne largement la réussite des politiques de peuplement. Le logement social ne saurait, à lui seul, corriger des inégalités qui relèvent de dynamiques économiques et territoriales plus larges. En ce sens, la politique du logement, si elle constitue un levier essentiel, ne peut porter à elle seule l'ambition de la mixité sociale.

Ainsi, les limites de la mixité sociale ne traduisent pas un échec des acteurs du logement social, mais révèlent les contraintes structurelles d'un système soumis à des injonctions multiples et parfois contradictoires. De fait, la mixité sociale ne peut être appréhendée comme un objectif isolé. Elle suppose une action coordonnée à l'échelle des territoires, une clarification des priorités et une reconnaissance explicite des limites de l'outil « logement » dans la production de la cohésion sociale.

Conclusion

Le logement social occupe une place singulière au sein de l'action publique, en ce qu'il articule une finalité sociale affirmée, des contraintes juridiques strictes et des décisions à fort impact humain. À la croisée du droit, de la politique publique et de la gestion administrative, il constitue un champ particulièrement exposé aux tensions liées à la rareté de l'offre, à la diversité des situations individuelles et à la multiplicité des acteurs impliqués. Ces caractéristiques confèrent à la question éthique une importance centrale, bien au-delà d'une simple exigence de conformité normative.

L'analyse des mécanismes de gouvernance, d'attribution et de commande publique montre que le logement social ne peut être appréhendé comme une politique strictement technique. Les procédures encadrant son fonctionnement, si elles visent à garantir l'égalité de traitement et la transparence des décisions, se heurtent nécessairement à des réalités humaines complexes, susceptibles de fragiliser la confiance dans l'action publique lorsqu'elles ne sont pas accompagnées d'une vigilance éthique constante. Les risques de dérives, qu'ils relèvent de l'arbitraire, des conflits d'intérêts ou de pratiques déviantes, rappellent que le respect formel du droit ne suffit pas toujours à assurer la légitimité des décisions.

Dans ce contexte, l'éthique apparaît comme un principe structurant de la politique du logement social, permettant d'articuler la rigueur juridique, la responsabilité des acteurs et la prise en compte des situations individuelles. Elle constitue moins une contrainte supplémentaire qu'un cadre de réflexion et d'action indispensable à la crédibilité et à la soutenabilité de cette politique publique. Penser le logement social à l'aune de l'éthique publique conduit ainsi à interroger en profondeur les conditions d'exercice du pouvoir administratif et la capacité des institutions à garantir un accès équitable et transparent au logement, dans le respect des principes fondamentaux de l'action publique.

Propositions

Proposition 1 : Instauration d'un déontologue interbailleur

Au regard des enjeux éthiques spécifiques qui traversent le secteur du logement social, il apparaît opportun d'envisager la création d'une fonction de déontologue du logement social, inspirée des réflexions portées par l'Observatoire de l'éthique publique en faveur de l'institution d'un déontologue au sommet de l'exécutif^[43]. Une telle fonction permettrait de répondre à un besoin identifié de clarification, de prévention et de sécurisation des pratiques, sans remettre en cause l'architecture institutionnelle existante.

Ce déontologue pourrait être institué sous la forme d'un organe interbailleur, mutualisé, indépendant des structures décisionnelles, et doté d'une mission essentiellement consultative. Il aurait vocation à accompagner les bailleurs sociaux et les administrations compétentes dans l'identification des situations à risque, à formuler des avis déontologiques sur les pratiques sensibles, notamment en matière d'attribution des logements, de relations avec les élus, ou de commande publique et à contribuer à l'harmonisation des standards éthiques au sein du secteur.

À l'instar de la proposition formulée pour le déontologue du Gouvernement, cette fonction ne se substituerait ni aux autorités de contrôle existantes ni aux dispositifs disciplinaires ou juridictionnels. Elle s'inscrirait dans une logique de prévention et de conseil, visant à éclairer les décideurs en amont et à renforcer la traçabilité et la légitimité des décisions prises. Le déontologue du logement social pourrait également jouer un rôle de diffusion d'une culture commune de l'éthique, par l'élaboration de recommandations, de guides de bonnes pratiques et par la participation à des actions de formation.

La mise en place d'un tel dispositif présenterait l'avantage de répondre aux limites observées des mécanismes internes actuels, souvent fragmentés et inégalement structurés, tout en évitant la création systématique de comités éthiques au sein de chaque organisme. En favorisant une approche mutualisée et indépendante, cette proposition contribuerait à renforcer la sécurité juridique des acteurs, à prévenir les risques de dérives ou de pressions indues, et à consolider la confiance dans le fonctionnement du logement social en tant que politique publique essentielle.

^[43] Pour l'institution d'un déontologue du Gouvernement, Observatoire de l'éthique publique, note 25 17 mai 2022

Proposition 2 : Extension et harmonisation des mécanismes de signalement des atteintes à la probité dans le logement social

Afin de renforcer la prévention des atteintes à la probité dans le secteur du logement social, il apparaît opportun de consolider les dispositifs de signalement existants en s'inspirant des principes posés par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Si cette loi a principalement structuré les obligations pesant sur les acteurs économiques, les enjeux propres au logement social justifient une réflexion sur l'élargissement et l'harmonisation de ces mécanismes au sein des organes publics concernés.

Un tel dispositif pourrait reposer sur la mise en place de canaux de signalement clairs, accessibles et sécurisés, permettant aux agents, partenaires ou usagers de signaler, de bonne foi, des faits susceptibles de constituer des atteintes à la probité, notamment en matière d'attribution des logements, de gestion du patrimoine ou de commande publique. Inspiré des garanties prévues par la loi Sapin 2, ce mécanisme devrait assurer la confidentialité des signalements, la protection des personnes à l'origine de l'alerte et un traitement impartial et proportionné des informations recueillies.

L'objectif ne serait pas de multiplier les obligations formelles, mais d'offrir un cadre lisible et homogène, aujourd'hui souvent fragmenté, permettant d'identifier et de traiter plus efficacement les situations à risque. Ce mécanisme de signalement pourrait être articulé avec les dispositifs existants, référents déontologiques, autorités de contrôle ou futur déontologue du logement social afin d'éviter toute redondance et de garantir une cohérence d'ensemble.

En renforçant la capacité des acteurs publics à détecter précocement les atteintes à la probité, cette démarche contribuerait à limiter les dérives, à sécuriser juridiquement les pratiques et à renforcer la confiance dans la gestion du logement social, sans remettre en cause les équilibres institutionnels ni les principes fondamentaux de l'action publique.

Proposition 3 : Mise en place d'un audit national suivi d'un dispositif mutualisé de traçabilité afin d'élaborer une cartographie des risques éthiques du logement social

Afin de renforcer durablement la prévention des atteintes à la probité dans le secteur du logement social, il pourrait être envisagé d'engager, dans un premier temps, un audit national portant sur les pratiques et procédures les plus exposées aux risques éthiques. Cet audit aurait pour objectif d'identifier, à partir des situations rencontrées sur le terrain, les points de vulnérabilité récurrents, les marges d'incertitude dans la prise de décision et les facteurs susceptibles de fragiliser le respect des principes d'impartialité et de transparence.

Sur la base de ces travaux, un dispositif mutualisé de traçabilité et de partage des pratiques pourrait être mis en place entre bailleurs et administrations concernées. Ce dispositif consisterait à documenter, de manière sécurisée et non nominative, les situations sensibles rencontrées et les réponses apportées, afin de favoriser une analyse collective des difficultés éthiques propres au logement social. L'objectif ne serait pas de contrôler ou de sanctionner, mais de capitaliser sur l'expérience des acteurs et de dégager des enseignements communs.

L'articulation entre l'audit national et ce dispositif mutualisé permettrait d'élaborer un référentiel de cartographie des risques éthiques à l'échelle nationale, spécifiquement adapté au secteur du logement social. Ce référentiel aurait vocation à identifier les principaux domaines de risque, à en préciser les caractéristiques et à proposer des repères opérationnels pour sécuriser les pratiques. Il constituerait un outil de référence pour les acteurs du secteur, mobilisable dans le cadre de la formation, du conseil déontologique et de l'amélioration continue des procédures.

Une telle démarche présenterait l'avantage de fonder la prévention des risques éthiques sur une connaissance objectivée des pratiques réelles, tout en favorisant l'harmonisation progressive des standards et la diffusion d'une culture commune de responsabilité. Elle s'inscrirait dans une logique de coopération et de transparence, complémentaire des dispositifs de contrôle existants, et contribuerait à renforcer la légitimité et la sécurité juridique de l'action publique en matière de logement social.

Proposition 4 : Institution d'une formation obligatoire à l'éthique, à la déontologie et à la prévention des atteintes à la probité dans le secteur du logement social

Afin de renforcer durablement la sécurité juridique et l'exigence éthique dans le secteur du logement social, il apparaît opportun de prévoir une formation obligatoire à l'éthique, à la déontologie et à la prévention des atteintes à la probité à destination des acteurs directement impliqués dans les processus de décision, d'attribution, de commande publique et de gouvernance. Une telle formation pourrait concerner, selon des modalités adaptées à leurs fonctions, les membres des commissions d'attribution, les agents chargés de l'instruction des demandes, les cadres des organismes de logement social ainsi que, plus largement, les personnes appelées à intervenir dans des situations exposées à des risques de conflits d'intérêts, de pressions indues ou de contournement des règles.

Cette formation aurait vocation à dépasser la seule présentation abstraite des principes déontologiques. Elle devrait permettre une appropriation concrète des exigences applicables au secteur, en abordant à la fois les obligations de neutralité, d'impartialité, de traçabilité et de confidentialité, ainsi que les risques spécifiques liés aux atteintes à la probité, notamment la corruption, le trafic d'influence, le favoritisme, la prise illégale d'intérêts ou encore les formes diffuses de clientélisme. Elle pourrait utilement s'appuyer sur des cas pratiques issus de la réalité du logement social, afin de permettre aux acteurs d'identifier plus clairement les situations à risque et les conduites à tenir.

Un tel dispositif présenterait l'avantage de faire de l'éthique non plus seulement un principe de référence, mais une compétence professionnelle pleinement intégrée à l'exercice des missions. En diffusant une culture commune de vigilance, en harmonisant les pratiques et en outillant concrètement les agents et décideurs, cette formation contribuerait à prévenir les dérives, à sécuriser les procédures et à renforcer la confiance dans l'action publique menée en matière de logement social.

Proposition 5 : Institution d'un dispositif national d'appui déontologique et éthique au bénéfice des acteurs du logement social, adossé à l'ANCOLS

Afin de renforcer la prévention des risques éthiques dans le secteur du logement social, il pourrait être envisagé de créer un cadre national de conseil en matière d'éthique, de déontologie et de prévention des atteintes à la probité, susceptible d'être mobilisé par les bailleurs sociaux confrontés à des situations sensibles. Un tel dispositif aurait vocation à répondre, en amont, aux interrogations relatives notamment aux procédures d'attribution, aux relations avec les élus, aux conflits d'intérêts, aux sollicitations indues, aux pratiques de commande publique ou encore aux situations susceptibles de faire naître un doute sur l'impartialité des décisions.

Ce dispositif pourrait utilement être adossé à l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), sous la forme d'une mission ou d'une structure distincte de ses fonctions de contrôle, afin de préserver la clarté de ses interventions et la confiance des acteurs. Une telle évolution permettrait de compléter le rôle actuellement exercé par l'Agence, en lui conférant non plus seulement une fonction de contrôle et d'évaluation, mais également une fonction de conseil, d'orientation et de diffusion des bonnes pratiques. Les bailleurs pourraient ainsi disposer d'un interlocuteur national identifié, en mesure de formuler des recommandations, de produire des lignes directrices et, le cas échéant, d'éclairer les acteurs sur les conduites à tenir dans des situations complexes.

Un tel mécanisme présenterait l'avantage de renforcer la sécurité juridique et déontologique des organismes, tout en favorisant l'harmonisation progressive des pratiques à l'échelle nationale. En instituant une logique d'appui en amont des difficultés, il contribuerait à faire de la prévention un levier central de la gouvernance du logement social. Il permettrait également de mieux articuler les exigences de contrôle, de transparence et de responsabilité avec un besoin croissant d'accompagnement des acteurs confrontés à des arbitrages sensibles, dans un environnement juridique et institutionnel de plus en plus complexe.

Proposition 6 : Évolution du GIP « Système national d'enregistrement » en opérateur national de coordination de l'accès au logement social

Au regard de la fragmentation actuelle de la politique d'accès au logement social, il pourrait être envisagé de faire évoluer le groupement d'intérêt public « Système national d'enregistrement » en un opérateur national de coordination de l'accès au logement social, doté de relais territoriaux d'appui. Une telle évolution permettrait de s'appuyer sur une structure déjà existante, aujourd'hui chargée de la gestion du système national d'enregistrement de la demande, afin de lui conférer une mission élargie de coordination, de transparence et d'accompagnement des politiques locales d'attribution, sans créer un organisme entièrement nouveau.

Au niveau national, cet opérateur aurait vocation à harmoniser les outils et les méthodes, à consolider les données relatives à la demande, aux délais, aux refus, aux attributions et aux mobilités, ainsi qu'à diffuser des référentiels communs de transparence et d'évaluation. Il pourrait également contribuer à renforcer l'interopérabilité des dispositifs existants et à mettre à disposition des acteurs territoriaux des repères communs, permettant une lecture plus claire des tensions et des déséquilibres dans l'accès au parc social.

À l'échelle locale, ses relais territoriaux exerceraient une fonction d'appui auprès des établissements publics de coopération intercommunale, des bailleurs sociaux, des sociétés d'économie mixte agréées et des principaux réservataires. Ils auraient pour mission de faciliter la gestion partagée de la demande, d'améliorer la coordination inter-bailleurs et inter-réservataires, d'accompagner la mise en œuvre des mécanismes de cotation, d'orientation et d'information des demandeurs, et de favoriser une mise en cohérence plus effective des pratiques à l'échelle des bassins de vie.

Une telle évolution n'aurait pas vocation à se substituer aux commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements, qui conserveraient l'attribution nominative des logements, ni à remettre en cause les compétences propres de l'État en matière de DALO et de DAHO. Elle s'inscrirait au contraire dans une logique d'appui, de coordination et de mise en cohérence des dispositifs existants. En renforçant une infrastructure déjà reconnue par le droit, cette proposition présenterait l'avantage d'améliorer la lisibilité, la traçabilité et la cohérence de l'accès au logement social, tout en évitant la création d'une structure supplémentaire dépourvue d'ancrage opérationnel.

CONTACT



**ANAÏS
REBUCCINI**

Responsable Administrative et Financière

<http://www.observatoireethiquepublique.com/>

IEP de Lille - 9 Rue Auguste Angellier 59 000 LILLE

E-mail : contact@observatoire-ethique-publique.com

[LinkendIn : L'Observatoire de l'Éthique Publique](#)