

PARTIE 2

ZOOM

Mixité sociale *ou* droit au logement ?

→ **DROIT AU LOGEMENT ET MIXITÉ SOCIALE :
DEUX OBJECTIFS EN TENSION**

→ **AGIR DANS LES « QUARTIERS INSENSIBLES »**

→ **QUARTIERS DE RELÉGATION :
ET SI ON PENSAIT AUX HABITANTS ?**

Les pauvres sont-ils assignés à résidence ? Le débat récurrent sur la répartition spatiale des populations les plus précaires a rebondi en janvier 2015 après les attentats qui ont endeuillé la France. Le Premier ministre, Manuel Valls, y avait vu les conséquences d'un « *apartheid* » à la française, générateur de violence sociale et de radicalisation d'une jeunesse sans espoir. Un Comité interministériel a débouché en mars 2015 sur l'annonce d'une **interdiction** pure et simple **du relogement des ménages à bas revenus dans les Hlm des quartiers dits « politique de la Ville »** (QPV). Pour transcrire les annonces du Premier ministre — qui portent également sur un renforcement de la loi SRU et une réforme des attributions de logements sociaux —, un projet de loi portant notamment sur le logement, intitulé « Égalité et citoyenneté » est en cours d'élaboration pour un passage au Parlement au début de l'année 2016.

La Fondation Abbé Pierre avait initialement réagi pour dénoncer l'interdiction du relogement des ménages à bas revenu dans les quartiers politique de la Ville, où sont pourtant concentrés les logements qui leur sont les plus accessibles, soulignant ainsi que la mixité sociale ne devait pas servir de prétexte au recul du droit au logement, comme on le voit hélas déjà trop souvent. Au-delà de cette réaction ponctuelle, la Fondation cherche à démontrer dans ce chapitre que **l'on n'a pas nécessairement à choisir entre la mixité sociale et le droit au logement**, en revisitant, à travers les liens qui les unissent, des thèmes d'actualité aussi divers que la paupérisation du parc social, la répartition spatiale des logements socialement abordables et leur procédure d'attribution, les discriminations subies par les ménages à bas revenus, prioritaires « Dalo » ou immigrés, ou encore le bilan de la rénovation urbaine dans les quartiers politique de la Ville.

L'analyse sur la ségrégation se doit en effet de prendre en compte à la fois les quartiers aisés et les zones de relégation, car la ségrégation trouve moins sa source dans les quartiers ségrégués que dans les quartiers ségrégateurs. Pour le dire autrement, **s'il y a des quartiers « sensibles », c'est parce qu'il y a des quartiers « insensibles »**.

Y remédier implique donc d'agir aussi sur les quartiers insensibles, pauvres en logements sociaux. La loi SRU, dont l'article 55 impose depuis quinze ans un quota de logements sociaux à atteindre, doit être mieux appliquée et mieux ciblée. Elle nécessite, surtout à court terme pour reloger des ménages en difficulté, d'être complétée par **une vaste mobilisation du parc privé, régulièrement évoquée mais rarement mise en œuvre**. Le projet de loi annoncé nous offre aujourd'hui une opportunité de relancer ce débat, en revisitant les différents outils à la disposition des pouvoirs publics et en impliquant l'opinion publique, les élus locaux et les bailleurs pour enrayer les inégalités sociales et spatiales qui se creusent.

La contradiction apparente entre droit au logement et mixité sociale pose en outre une question de temporalité et d'échelle. Le droit au logement renvoie à une urgence de court terme pour trouver des solutions immédiates à des ménages dans le besoin, tandis que le rééquilibrage du parc social dans l'espace ne peut être qu'un objectif de long terme. Le dépassement de cette contradiction implique d'agir aussi sur des leviers de plus court terme que la construction de logements sociaux comme la mobilisation du parc privé, les attributions et la modulation des loyers du parc social. Il ne peut en outre se résoudre uniquement à l'échelle des quartiers politique de la Ville, voire des communes concernées, mais au niveau des agglomérations, seules à même de servir de lieu de régulation entre deux objectifs *a priori* en tension.

Sur tous ces points (attributions des logements sociaux, les loyers du parc social et la répartition spatiale de la production de logements sociaux *via* les « obligations SRU »), **l'avant-projet de loi propose des pistes encourageantes et suscite aussi quelques inquiétudes**. Certaines avancées connues à ce jour, timides mais réelles, vont dans le sens de la justice sociale : renforcement de la loi SRU avec des objectifs affinés par type de logement social, encouragement de la cotation et de la location choisie, passage accru des attributions à l'échelle intercommunale, priorisation des relogements Dalo dans les contingents des collectivités locales. Ces leviers d'action, en visant la production de logements accessibles dans les zones qui en manquent, sont bien plus justes et efficaces pour la mixité sociale que les mesures prévues initialement consistant à interdire le relogement de ménages à bas revenus dans les quartiers politique de la Ville (QPV).

En revanche, d'autres dispositions sont plus critiquables, en particulier celles qui tendent à sanctionner les refus par les demandeurs Hlm de propositions de logement, au détriment du droit des ménages modestes à une certaine marge de liberté au sein de parcours résidentiels fortement administrés. De même, la tentation de régler le problème du relogement des ménages prioritaires Dalo en restreignant l'éligibilité à celui-ci (pour les mutations internes au parc social ou pour les ménages Dalo n'ayant pas renouvelé leur demande) n'augure rien de bon sur les ambitions du gouvernement face à la crise du logement.

La Fondation rappelle que, au-delà des dispositions législatives à améliorer, demeure un blocage financier. **Le soutien budgétaire consacré à la production de logements**, avec des loyers de sortie accessibles à tous, **est en panne depuis de nombreuses années** et, en dépit des annonces de François Hollande au Congrès de l'Union sociale pour l'Habitat (septembre 2015), reste très incertain. La diminution régulière des aides à la pierre du budget de l'État en fait une politique publique dorénavant instable et moins assumée, malgré leur contribution effective à la mixité sociale.

De plus, la ségrégation ne peut être enrayerée en se contentant d'agir sur le parc social, dont la répartition géographique inégale et la taille insuffisante l'empêchent de garantir à lui seul la mixité sociale. Dans le parc privé, où les inégalités sont les plus fortes, la mobilisation complémentaire d'un parc à vocation sociale est tout autant essentielle que l'action dans le parc social, si l'on veut réellement apporter des solutions immédiates aux plus démunis. À ce sujet, la Fondation Abbé Pierre souligne également que **l'encadrement des loyers est freiné depuis l'adoption de la loi ALUR**, et que le budget des APL est encore rogné cette année au détriment des plus défavorisés et de la mixité sociale.

Ce chapitre a donc pour objet d'analyser les politiques menées par le gouvernement dans le but de mieux répartir sur le territoire les populations les plus précaires et l'offre de logements abordables, tout en décrivant également les politiques déjà en œuvre sur le terrain et les réformes en cours depuis des années autour de ces sujets.

Dans un premier temps, nous verrons que la mixité sociale et le droit au logement constituent deux objectifs légitimes mais en tension. Sans action politique volontariste, cette contradiction vient heurter soit l'une — quand le relogement des ménages pauvres s'effectue toujours aux mêmes endroits —, soit l'autre — quand la mixité devient un prétexte pour éviter le relogement des populations « indésirables ». Dépasser cette opposition implique d'agir en priorité sur le peuplement des zones « insensibles », à travers une meilleure répartition des constructions de logements sociaux, une mobilisation du parc privé, une action sur le parc social existant, des attributions Hlm qui permettent transparence et priorité aux ménages modestes et enfin par une gouvernance locale qui dépasse les prés-carrés communaux. **L'action dans les quartiers « sensibles »**, quant à elle, **implique aussi de prioriser l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants** plutôt que de les trier à travers le processus d'attribution ou de chercher à tout prix à attirer les classes moyennes, au détriment des populations sur place.

DROIT AU LOGEMENT ET MIXITÉ SOCIALE : DEUX OBJECTIFS EN TENSION

Le scandale de la ségrégation

Le débat autour de la mixité sociale prend sa source dans une réalité sociale et spatiale que tout le monde s'accorde à juger intolérable : la ségrégation (du latin *segregare*, « séparer de la masse ») croissante des populations en fonction de leurs revenus ou de leurs origines. Cette ségrégation traduit un creusement des inégalités entre individus et entre quartiers : les classes populaires décrochent et les quartiers où elles vivent aussi. Entre 2002 et 2012, les 10 % les plus pauvres de la population ont vu leur revenu annuel baisser de 531 euros (- 6 %), tandis que celui des 10 % les plus riches augmentait de 6 060 euros (+ 12 %)¹. Depuis la crise de 2008, le niveau de vie moyen des Français stagne, mais derrière cette moyenne, les plus aisés continuent de s'enrichir tandis que, fait nouveau, les catégories populaires décrochent.

Les Zus décrochent

Depuis 2008, la crise économique a frappé plus durement les territoires en Zones urbaines sensibles (ZUS)², qui abritent des populations plus vulnérables face au chômage, notamment les moins qualifiées, les jeunes ou encore les personnes étrangères extra-européennes qui ne peuvent prétendre aux emplois publics. Entre 2005 et 2011, l'écart de revenus s'est accru de 3 % entre les ZUS et la moyenne française. Depuis la crise économique, leurs habitants leurs ont même vu leurs revenus moyens décliner (voir graphique). Résultat, en 2012 le taux de pauvreté atteint 38,4 % en ZUS, trois fois plus que la moyenne. Chez les moins de 25 ans, le taux de pauvreté atteint même 51 % (voir graphique).

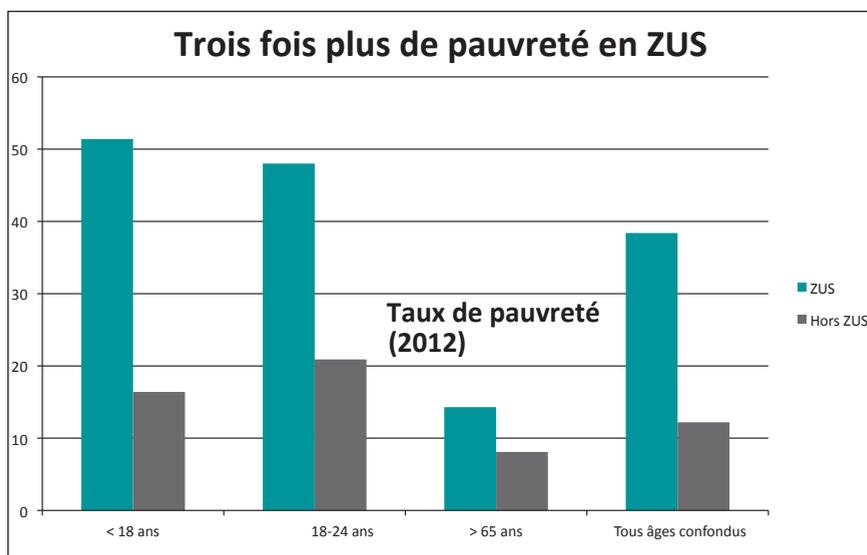
Cette paupérisation est accrue par l'arrivée de nouveaux ménages plus pauvres que la moyenne en ZUS. D'après l'enquête nationale Logement 2013, les ménages ayant emménagé en ZUS depuis moins de quatre ans appartiennent

¹ Observatoire des inégalités, « Depuis 15 ans, les inégalités de revenus augmentent », 22 avril 2015 : <http://www.inegalites.fr/spip.php?article632>

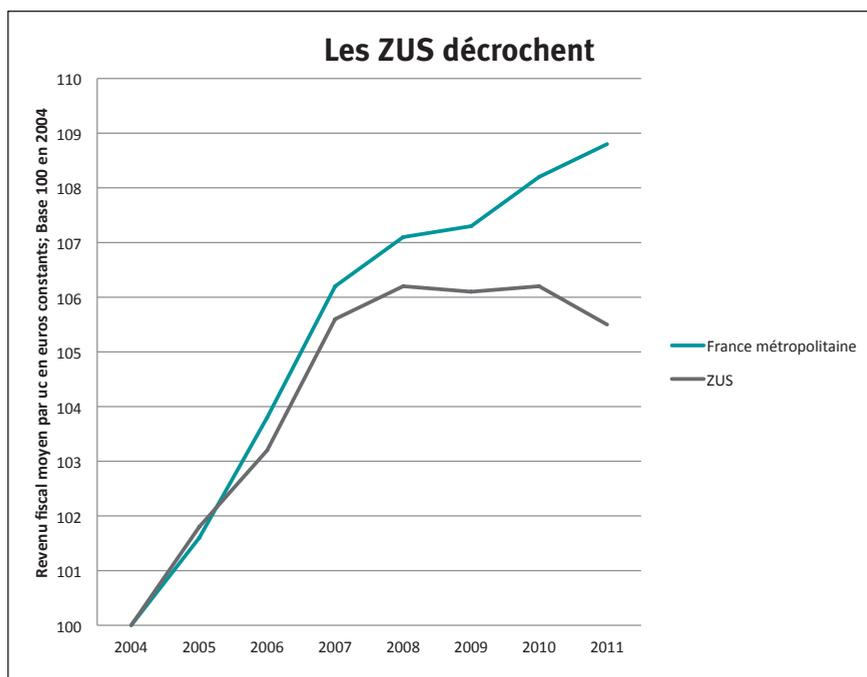
² Depuis la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville, issue de la loi du 21 février 2014, les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), définis en fonction des revenus de leurs habitants, ont remplacé les ZUS. Mais les données relatives à l'évolution des revenus des dernières années évoquent davantage les ZUS que les QPV.

Mixité sociale ou droit au logement ?

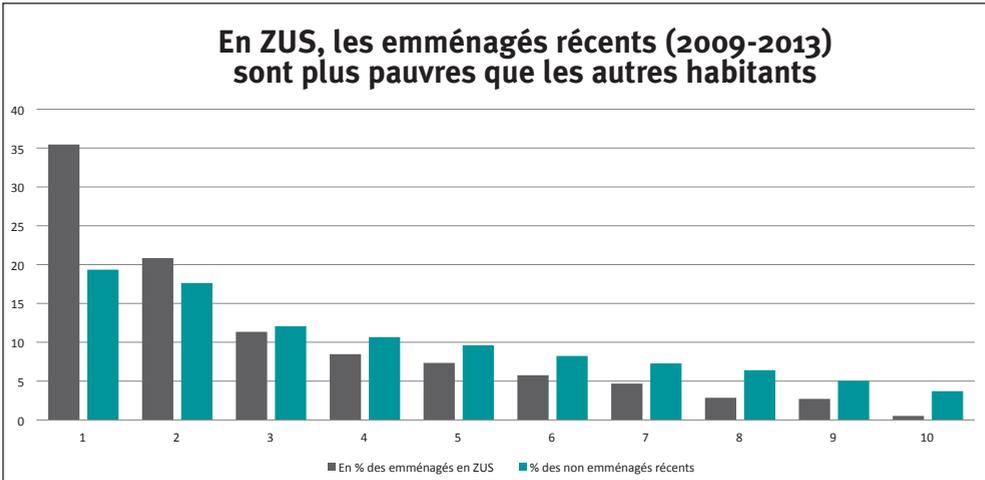
pour 35,5 % d'entre eux aux 10 % des ménages les plus pauvres, contre 19,3 % des habitants des ZUS n'ayant pas déménagé au cours de la même période.



Source : OnZus



Source : OnZUS

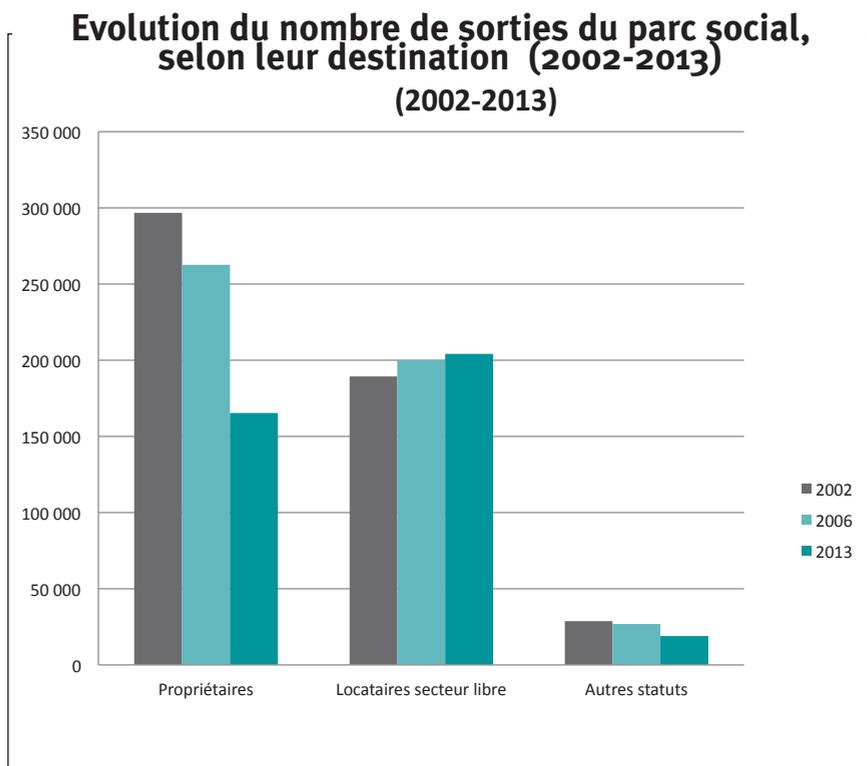


Décomposition, par déciles de niveau de vie, des ménages en ZUS et des ménages emménagés récents.
Source : ENL 2013. Calculs FAP

Cette situation est d'autant plus douloureuse que **les perspectives résidentielles des ménages victimes de cette ségrégation s'amenuisent avec le temps**. On observe en effet, d'après nos premières exploitations de l'enquête nationale Logement 2013, une baisse générale de la mobilité résidentielle. Le taux de ménages ayant déménagé au cours des 4 années précédentes est passé de 32,5 % en 2002 à 26,8 % en 2013, une chute de 18 % en une décennie. Le début des années 2010 est, en particulier, marqué par une très forte chute du nombre de sorties du parc social vers d'autres statuts : - 22,5 % par rapport au milieu des années 2000, - 26,3 % par rapport à la période 1999-2002. Cette baisse est presque entièrement due à la chute du nombre de sorties vers l'accession à la propriété. On observe en effet une baisse de 37 % du nombre de locataires du parc social ayant accédé à la propriété entre les périodes 2003-2006 et 2010-2013. En 2013, pour la première fois depuis longtemps, on sort davantage du parc social pour rester locataire que pour devenir propriétaire. Cette panne de la primo-accession, particulièrement accentuée pour les ménages modestes locataires du parc social, est l'une des principales raisons de la rétractation de l'offre de logements sociaux et contribue donc sans doute à l'accroissement des files d'attente.

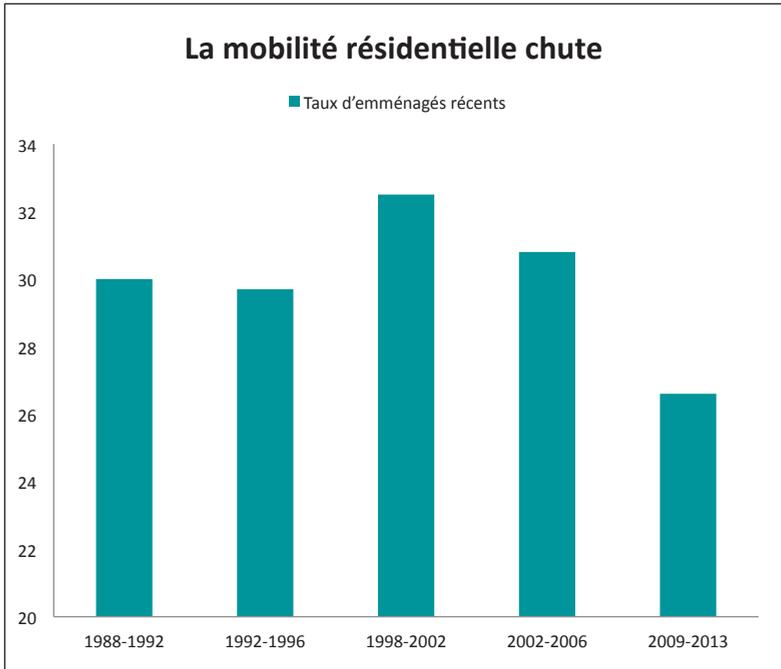
Cette chute de la mobilité résidentielle traduit une véritable rupture par rapport à la fonction de « sas » jouée historiquement par les quartiers d'habitation social. En effet, pendant longtemps, le constat inquiétant d'une aggravation de l'écart entre ZUS et hors-ZUS était compensé par le rappel, par les chercheurs, que ces quartiers étaient pauvres mais servaient aussi de tremplin pour bon nombre de ménages. Vivre dans un quartier paupérisé n'empêchait pas leurs habitants de voir leurs ressources augmenter et de les quitter, comme l'a montré par exemple le rapport de l'OnZUS de 2005, qui rappelait que 61 % des ménages en ZUS avaient déménagé au cours de la décennie 1990, alors que ce

taux n'était que de 51 % en moyenne nationale³. Comme on le voit, c'est moins le cas aujourd'hui. Pourtant, leur aspiration à la mobilité est particulièrement forte. En 2013, d'après l'enquête nationale Logement, 41 % de ces ménages ont déclaré vouloir changer de logement, contre 22 % chez les ménages hors ZUS. De fait, les ménages en ZUS sont trois fois plus nombreux à considérer que leurs conditions de logement actuelles sont insuffisantes ou très insuffisantes (15 % contre 5 % des ménages en France).



Source : ENL 2013, Calculs FAP.

³ Pierre Gilbert, « Ghetto », « relégation », « effets de quartier ». Critique d'une représentation des cités », *Métropolitiques*, 9 février 2011 ; OnZUS, « La mobilité résidentielle des habitants des zones urbaines sensibles entre 1990 et 1999 », Rapport 2005.



Source : ENL 2013. Calculs FAP

Les causes de la concentration spatiale de la pauvreté : dynamiques urbaines, quartiers de relégation et discriminations

La tension entre mixité sociale et droit au logement tient aussi au poids de notre héritage urbain et social qui fait du parc immobilier un ensemble particulièrement hétérogène :

- Héritage des grands ensembles qui, du fait du mode de financement qui a présidé à leur construction, représentent l'offre locative sociale aux loyers les plus faibles (du fait de la concomitance entre un mode de production urbaine, les zones à urbaniser en priorité (ZUP), et un mode de financement du logement social, les HlmO)...
- Héritage de la rénovation urbaine lancée en 1958 et des opérations d'amélioration de l'habitat des quartiers anciens centraux et de la gentrification des centres-villes qui a accompagné ces processus.
- Héritage de la décolonisation puis du regroupement familial à partir de 1974 qui a accentué la spécialisation des quartiers d'habitat social au moment où les couches moyennes trouvaient (avec le développement de l'accession à la propriété) le support pour améliorer leur situation résidentielle.
- Déchirure sociale liée au développement du chômage de masse et de la précarité qui limite les possibilités de choix pour des millions de ménages... Bref, toutes ces évolutions imprègnent la structure et les caractéristiques du parc immobilier, limitent les possibilités de choix résidentiel pour les ménages et réduisent d'autant la possibilité de développer la mixité sociale.

Les logements sociaux aux loyers les plus faibles au sein du parc Hlm se trouvent le plus souvent localisés dans les quartiers sensibles. Le modèle des années 1960 - 1970 proposait, y compris pour les ménages modestes, un produit logement quasiment unique et homogène, l'appartement en immeuble collectif doté des mêmes éléments de confort, dans une période d'amélioration du pouvoir d'achat permettant l'accès de tous à des types de logement semblables et au statut d'accédant à la propriété. Par la suite, les financements PLA (à partir de la fin des années 1970) et PLUS (à partir de la fin des années 1990) n'ont pas permis de retrouver des niveaux de loyers comparables à ceux des logements financés avant la réforme du financement du logement de 1977, (malgré la création des PLAI).

Ces quartiers populaires ne sont pas uniquement constitués de logements sociaux. Elles abritent également de grandes copropriétés, datant des Trente Glorieuses, qui se retrouvent aujourd'hui parfois en grande difficulté, sans disposer de bailleurs sociaux organisés pour y faire face⁴. Accueillant des ménages paupérisés et vieillissants, pâtissant d'un bâti médiocre et d'une mauvaise insertion urbaine, ces copropriétés dépréciées concentrent bien souvent autant de pauvreté que les immeubles Hlm de ces quartiers, sans cependant avoir bénéficié d'autant d'investissements publics.

La ségrégation actuelle est le fruit de choix politiques stratifiés avec le temps. Certaines catégories de la population ont été volontairement mises à l'écart. Exemple parmi tant d'autres de relégation volontaire, c'est le cas des « harkis » à la fin de la guerre d'Algérie. Au nom d'une hiérarchie instaurée par l'administration les faisant passer après les « rapatriés »⁵ — et de représentation faisant d'eux une communauté à part à ne pas mélanger avec les autres —, les harkis ont été regroupés dans des camps, des quartiers ou des cités, dessinant une ségrégation durable qui perdure dans certains cas encore aujourd'hui, à Narbonne, Amiens ou Roubaix.

La concentration des logements sociaux, massivement construits dans de grandes ZUP dans les années 1960-1970, n'a pas causé en elle-même la concentration de la pauvreté. Il a fallu qu'à ce phénomène se conjugue une paupérisation de leur occupation à partir des années 1970. Cette paupérisation, souvent décrite comme un phénomène négatif à enrayer, résulte à l'époque de choix de justice sociale. Il faut rappeler que les grands ensembles, au cours des Trente Glorieuses, étaient de fait largement interdits aux travailleurs immigrés, bien souvent cantonnés aux bidonvilles ou au « parc social de fait », tandis que les premiers habitants de ces nouveaux logements de meilleure qualité que le parc de l'époque (jusqu'à la fin des années 1970) disposaient de revenus supérieurs à la moyenne. C'est donc à la fois la lutte contre les

⁴ Fondation Abbé Pierre, « Les ménages en difficulté dans l'ombre des copropriétés fragilisées », *rapport sur « l'État du mal-logement en France 2014 »*.

⁵ « Vous ne devrez reloger les anciens harkis qu'après avoir relogé tous les rapatriés », écrit ainsi le ministre des Rapatriés François Missoffe à son administration en 1964. Cité par Abderahmen Moumen, « Le logement des harkis : une ségrégation au long cours », *Métropolitiques*, 19 mars 2012.

discriminations les plus manifestes, et la précarisation des classes populaires suite à la crise pétrolière, qui sont à l'origine de la paupérisation du parc Hlm.

Ce mouvement a pu être accru ensuite par certaines politiques récentes, par ailleurs pertinents, comme l'établissement de critères de priorités en faveur des ménages défavorisés (1990), l'abaissement de 10 % des plafonds de ressources des demandeurs Hlm, les suppléments de loyer de solidarité (SLS) et la fin du droit au maintien dans les lieux pour les occupants les plus aisés (2009) ou encore la loi Dallo (2007).

L'effort de construction sociale des Trente Glorieuses à travers un parc social concentré, **puis la spécialisation de ces parcs** au cours des décennies suivantes dans l'accueil des ménages pauvres et modestes, **ont donc entraîné une concentration de la pauvreté dans certains quartiers**. La mixité sociale étant en quelque sorte contrariée au profit du droit au logement de ces ménages. Mais, pour contrecarrer cette tendance, on constate bien souvent depuis quelques années un mouvement de balancier symétrique tout aussi problématique, qui consiste à sacrifier le droit au logement des personnes les plus vulnérables au nom du respect d'une certaine « mixité sociale ».

L'intolérable pénalisation des ménages Dallo et pauvres au nom de la mixité sociale

Face à la montée de la ségrégation territoriale et la paupérisation du parc social, les pouvoirs publics ont cherché à rétablir une certaine mixité sociale. Ce thème s'est affirmé comme enjeu et objectif des politiques publiques de l'Habitat et de la Ville, dans le sillage de la politique de la Ville et s'est traduit dans les textes législatifs et réglementaires. Mais ses ambiguïtés en font un mot d'ordre qui peut justifier des atteintes au droit au logement.

Mixité sociale : un mot d'ordre consensuel et ambigu

Directement branché sur les principes fondamentaux qui fondent notre pacte républicain, sa consistance est faible, sa définition floue et les leviers d'intervention sont limités et déconnectés les uns des autres. Autant de conditions qui empêchent sa mise en œuvre réelle, mais **sa définition vague en fait un marqueur politique très consensuel, permettant aux uns de dénoncer l'égoïsme des villes riches ou aux autres de refuser d'accueillir les ménages modestes** et / ou immigrés.

Très vite, l'articulation entre la politique de la Ville irriguée par l'objectif de mixité sociale et celle en faveur du logement des personnes défavorisées visant à mettre en œuvre le droit au logement s'est révélée délicate. Leurs objectifs sont différents, leurs outils et les acteurs qui les manient sont distincts. La

tension entre ces deux objectifs, qui ne s'opposent pas fondamentalement, résulte souvent de l'insuffisance des moyens disponibles pour favoriser le droit au logement.

Depuis le début des années 1980, la législation relative au logement a progressivement intégré les objectifs du droit au logement et de la mixité sociale, de façon simultanée (dans la loi de lutte contre les exclusions en 1998 par exemple), ou non, en insistant par exemple davantage sur la nécessaire recherche de la mixité à travers la rénovation urbaine lancée à partir de 2003, ou à l'opposé sur le droit au logement avec l'institution du Droit au logement opposable en 2007.

La reconnaissance du droit au logement comme un droit fondamental dans la loi Quilliot du 22 juin 1982, abandonnée en 1986, a été réaffirmée dans la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs. Son article premier affirme que « *le droit au logement est un droit fondamental* » et que « *l'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales* ». En fait, la loi traite essentiellement des rapports entre propriétaires et locataires et le principe de la liberté de choix qui est affirmé n'a pas de déclinaison concrète, même si les leviers permettant sa mise en œuvre sont identifiés (développement du parc locatif et du secteur de l'accession à la propriété).

C'est avec la loi d'orientation pour la Ville (LOV) en 1991 que l'objectif de mixité sociale et urbaine fait son apparition dans la législation. La mixité est présentée dans l'article 1^{er} de la loi comme une composante du droit à la ville, dont la réalisation suppose l'atteinte de deux objectifs⁶ :

- un objectif général de mixité sociale qui consiste à favoriser la « *cohésion sociale* », à « *faire disparaître les phénomènes de ségrégation* » et « *assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales* »,
- un objectif spatialisé de diversité de l'habitat, des services et des fonctions urbaines vers lequel tendent les impératifs consistant à « *insérer dans chaque quartier de la ville* » et à « *diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logements, d'équipement et services* ».

L'article 1^{er} de la loi SRU du 13 décembre 2000, pose également et de façon explicite le principe « *de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural* ». Cette diversité des fonctions urbaines qui permet l'accessibilité de tous aux équipements et aux services est un objectif central de la politique de la Ville. Par contre, l'objectif de la

⁶ Françoise Zitouni, « La mesure de la mixité dans les politiques urbaines », *Actualité juridique droit administratif* 2003.

diversité de l'habitat (qui doit permettre la liberté de choix), apparaît dans une acception limitée sous forme d'une obligation de construire des logements sociaux et de les répartir entre les communes et les quartiers d'une même commune (articles 13 et 16 de la LOV, article 55 de la loi SRU).

Cette focalisation sur le logement social se retrouve de fait dans les différents textes qui traitent de l'accès au logement et en font le levier essentiel de mise en œuvre du droit au logement. La loi du 31 mai 1990 « *visant la mise en œuvre du droit au logement* » généralise le droit de réservation sur le contingent préfectoral pour les personnes défavorisées⁷. La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 précise que « *l'attribution des logements sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées* ». Mais souligne aussi que « *l'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale dans les villes et les quartiers* ». C'est effectivement le processus d'attribution qui est mis à contribution pour répondre à cette exigence de mixité sociale. Dans le sillage de la réforme des attributions qu'elle institue (accord collectif départemental entre les préfets et les organismes Hlm, généralisation du numéro unique, etc.), la loi de 1998 prévoit des mesures destinées à favoriser l'accès au logement social de ménages dont les ressources sont proches des plafonds ou légèrement supérieures (revalorisation des plafonds de ressources des petits logements, non application du supplément de loyer de solidarité pour les ménages dont le dépassement est à moins de 20 % au-delà du dépassement des plafonds, etc.). Une autre voie explorée par la loi de 1998 pour favoriser la mixité sociale est celle de la mobilisation de logements locatifs privés à des fins sociales (exonération de taxe foncière, taxe sur la vacance), mais cet outil sera insuffisamment utilisé.

On retrouve la même focalisation sur le logement social avec la loi sur le Droit au logement opposable de mars 2007 qui fait du contingent préfectoral le levier pour assurer le relogement des ménages dont la demande a été jugée prioritaire et urgente par les commissions de médiation.

Discriminer au nom de la mixité sociale ?

On a vu précédemment que l'objectif de reloger les plus pauvres, eu égard à la concentration du parc accessible, pouvait aboutir à renforcer la ségrégation. Symétriquement, l'objectif de mixité sociale, quand il est instrumentalisé, peut se retourner contre les ménages les plus fragiles en quête d'un logement qui sont alors, en quelque sorte, soumis à une double peine.

⁷ Cette loi avait aussi prévu la mise en œuvre d'une procédure négociée pour fixer les conditions d'accès au parc social des ménages défavorisés (les protocoles d'occupation du parc social). Dispositif qui a été abandonné par la suite.

La mixité sociale ou « ethnique » a ainsi trop souvent servi d'argument aux discriminations — sociales contre les pauvres, mais aussi ethniques contre les étrangers ou simplement les personnes au patronyme à consonance étrangère — **dans les procédures d'attribution de logements sociaux**, comme le montrent certaines politiques de « peuplement » d'hier et parfois encore d'aujourd'hui⁸. Exemple parmi d'autres du dévoiement de la « mixité sociale », comme l'a montré l'historien Cédric David : l'OPH de Saint-Denis, dans les années 1960, établissait des listes d'attributaires séparées pour Français de métropole, Français d'outre-mer et étrangers, de manière à s'assurer que le « seuil de tolérance » ne soit pas dépassé dans la cité des Francs-Moisins⁹. Dans les années 1960, également, une règle tacite plafonnait à 15 ou 20 % le pourcentage d'Algériens par quartier ou par immeuble, notamment à la cité des Canibouts à Nanterre¹⁰.

Dans sa thèse, la politiste Marine Bourgeois analyse comment, plusieurs décennies plus tard, se gère dans la pratique le conflit entre logement des ménages défavorisés et mixité sociale, perçus comme deux injonctions contradictoires. Elle montre — à partir d'une enquête de terrain auprès de deux bailleurs sociaux — les entailles régulières, explicites et routinières aux principes de non-discrimination. **La mixité sociale se mue rapidement en mixité ethnique** à sens unique, qui consiste à empêcher la concentration au-delà d'un « seuil » d'environ 50 % de ménages « étrangers » ou « nés à l'étranger ». Cette règle n'ayant pas de base légale, elle s'applique sans critère précis, le recours à la mixité sociale jouant le rôle de « *catégorie de brouillage* », pour autoriser « *des arrangements susceptibles d'être discriminatoires*¹¹ ». « *Les justifications de ces règles sont multiples et souvent mêlées, explique-t-elle : il s'agit autant de favoriser l'intégration des personnes étrangères que de préserver le bien-être des locataires en place (éviter les sentiments d'exclusion « des minorités », les phénomènes de regroupement dans les cages d'escalier, etc.) ; ou de conserver l'attractivité de la résidence pour faciliter la relocation des logements. De façon générale, la rhétorique du ghetto imprègne fortement les discours.* »

⁸ Martine Chanal et Marc Uhry « La pauvreté est-elle soluble dans la mixité ? », *Revue Hommes et migrations*, septembre-octobre 2003.

⁹ Cédric David, « Faire du logement social des « immigrés » un problème de peuplement. Configuration politico-administrative et usages des catégories ethno-raciales (Saint-Denis, années 1960-années 1990) », in Fabien Desage, Christelle Morel Journel et Valérie Sala-Pala (dir.), *Le peuplement comme politiques*, Presses universitaires de Rennes, 2014.

¹⁰ Marie-Claude Blanc-Chaléard, « Les immigrés et le logement en France depuis le XIX^e siècle. Une histoire paradoxale », *Hommes et migrations* n°1264, 2006. Amelia H. Lyons, « Des bidonvilles aux Hlm. Le logement des familles algériennes en France avant l'indépendance de l'Algérie », *Hommes et migrations* n°1264, 2006.

¹¹ Marine Bourgeois (2011). « La gestion quotidienne de l'attribution des logements sociaux : une approche ethnographique du travail des agents des Hlm », *Working papers* du Programme Villes & territoires, 2011-8, Paris, Sciences Po.

Il ne s'agit pas ici de généraliser à partir de quelques cas particuliers ou caricaturaux¹², mais bien de reconnaître que ce type de pratiques existent, souvent d'ailleurs sans qu'elles soient animées de mauvaises intentions. Le comité des ministres du conseil de l'Europe a d'ailleurs condamné la France en 2008 car « le concept de mixité sociale (...) conduit souvent à des résultats discrétionnaires, ce qui exclut les pauvres de l'accès au logement social » (résolution CM/ResChS (2008)). Une note sur le sujet du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (Geld) a donné à voir, lors de sa parution en 2001, le dilemme rencontré par les acteurs du logement. Le Geld avait préconisé, face aux « effets négatifs de la recherche de mixité sociale » de « suspendre les pratiques de « rééquilibrage » social ou ethnique dans le parc situé en ZUS pour maintenir une offre de logement accessible aux ménages immigrés ou supposés tels, et plus largement aux « ménages défavorisés ». « Il faut admettre, concluait la note, que la forte demande de logement social émanant de certains ménages immigrés ou supposés tels se traduit par des concentrations dont les pouvoirs publics, les élus locaux et les bailleurs doivent assumer les conséquences ¹³ ». Depuis, une véritable réflexion s'est engagée, notamment entre la Halde et les bailleurs sociaux, aboutissant à des publications communes, des procédures plus transparentes et mieux harmonisées, des critères de priorité mieux partagés, des fichiers communs de la demande et des formations accrues des agents sur le terrain¹⁴. La loi ALUR a même prévu un « **plan partenarial de gestion de la demande** » pour harmoniser les pratiques au niveau intercommunal. Les moyens pour lutter contre le dévoiement de la mixité sociale à des fins de discriminations sont donc disponibles. Mais les pratiques résistent parfois et les signaux politiques émanant du gouvernement sont parfois ambigus.

L'interdiction du relogement des ménages pauvres en quartier politique de la Ville : à court terme, la plus mauvaise des solutions

À la suite du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015, le Premier ministre avait annoncé **l'arrêt du relogement des ménages à bas revenus dans les logements sociaux des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV)**. Cette proposition répondait aux critiques de nombreux élus locaux à l'égard de la loi Dalo, depuis son adoption en 2007, jugée responsable de la paupérisation de leurs quartiers. Au nom de la mixité sociale, ce type de proposition visant les ménages à bas revenus et/ou les ménages prioritaires Dalo dresserait un nouvel obstacle dans le parcours des ménages défavorisés, qui risqueraient de voir leurs possibilités de relogement

¹² En 2009, l'office Hlm de Saint-Etienne a été condamné pour fichage ethnique et discrimination entre 2003 et 2006. En 2014, le bailleur social Logirep a été condamné pour fichage ethnique. Au nom de la mixité sociale, il avait refusé en 2005 un logement à un demandeur au prétexte qu'il y avait « assez de noirs dans la tour ». Ces deux affaires n'auraient pas vu le jour sans le travail, durant de longues années de procédures, de la Fédération des Maisons des potes.

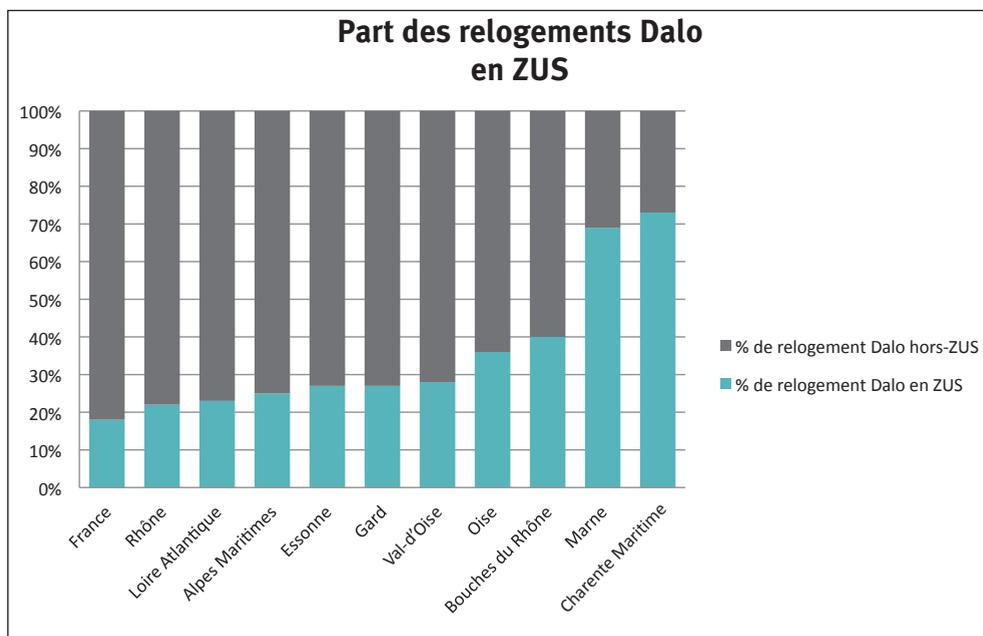
¹³ Note du GELD n°3, Patrick Simon (dir.), « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *La Documentation française*, 2001, p. 38.

¹⁴ USH, Actualités Habitat n°134 : « Élaborer des procédures de gestion de la demande et des attributions », août 2010. Halde, *Accès au logement social : garantir l'égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, janvier 2011. USH, « Comment assurer une politique de mixité sans discriminer ? », janvier 2015.

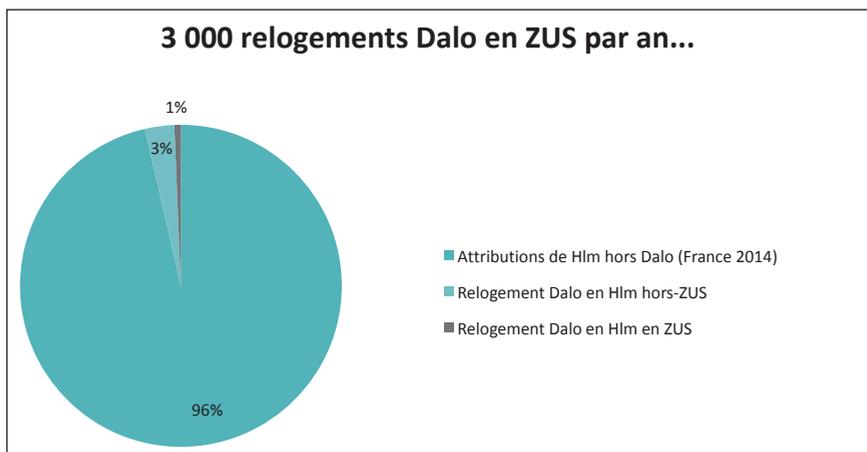
Mixité sociale ou droit au logement ?

se restreindre gravement. L'interdiction du relogement des ménages à bas revenus dans les QPV les priverait d'un parc de 1,2 million de Hlm, d'après les premières estimations de l'USH.

D'après les derniers chiffres *ComDalo*, au moins 18 % des relogements Dalo ont eu lieu en ZUS au second semestre 2014. Et encore ce chiffre est-il sous-estimé, en raison d'une sous-déclaration de certains départements. À certains endroits, ce taux est bien plus élevé : 27 % dans l'Essonne, 36 % dans l'Oise, 40 % dans les Bouches-du-Rhône, 69 % dans la Marne, 73 % en Charente-Maritime. Sans ce parc social, où seraient relogés ces ménages Dalo, alors que l'on n'arrive déjà pas à reloger tous les prioritaires ? Une telle mesure pénaliserait fortement ces demandeurs alors que leur relogement en ZUS, comparé au nombre de Hlm attribués chaque année, soit environ 450 000, est un problème quantitativement marginal, de l'ordre de 3 000 attributions en ZUS.



Source : ComDALO



Source : ComDALO

Alors que le Sénat vient de voter en juin 2015 l'interdiction des discriminations « à raison de la précarité sociale », comment l'État pourrait-il se permettre de faire des ménages à bas revenus une catégorie dotée d'un droit au relogement inférieur aux autres ? Alors que la France compte déjà plus de 60 000 ménages déclarés « prioritaires et urgents » au titre du Droit au logement opposable (Dalo) et restant donc à reloger, alors que ce chiffre augmente chaque semestre et que **la France vient d'être condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme** à ce sujet, cette orientation serait totalement contre-productive. Face à la ségrégation, la solution ne peut pas être d'interdire aux ménages à bas revenus l'accès au parc social des QPV. Il est évidemment préférable de leur proposer un relogement en-dehors mais, si cela n'est pas possible, c'est à eux de choisir et de pouvoir — par exemple — accepter ou refuser une proposition en QPV, alors que ce type de refus est sévèrement jugé par les institutions.

Au final, suite aux alertes de nombreux acteurs, dont le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) et la Fondation Abbé Pierre, il semble que l'interdiction de relogement des ménages à bas revenus dans le parc social des QPV ait été reformulée dans le projet de loi Égalité et citoyenneté. Dans la dernière version en date, un ménage pourrait être refusé en commission d'attribution pour cause de « mixité sociale », mais à condition que lui soit proposée à la place un logement social hors-QPV.

Tant mieux. Mais si l'on souhaite créer un motif explicite de rejet des candidatures au logement social pour mixité sociale, davantage de garanties doivent être apportées. Elles peuvent être de trois types. D'une part, il faut garantir au candidat rejeté une offre alternative effective, ce qui implique la définition d'un délai dans lequel une nouvelle proposition et une attribution effective devra être effectuée, sous contrôle du préfet. D'autre part, **la prise en compte du choix du demandeur doit être respectée**, ce dernier pouvant avoir des raisons personnelles de vouloir vivre en QPV (il en vient, il se rapproche

de sa famille ou de son emploi, etc.). Enfin, sans aller jusqu'à définir la notion de « mixité sociale » dans la loi, il faut accompagner les textes de circulaires claires sur les motifs précis pouvant relever de la mixité sociale, afin d'éviter tout contournement de cette nouvelle obligation, en particulier pour procéder à des discriminations qui ne disent pas leur nom.

Sans quoi **les ménages modestes risquent de faire les frais de la tension entre droit au logement et mixité**, sans que la justice puisse leur venir en aide. La cour d'appel d'Aix-en-Provence a par exemple validé en 2006 un refus d'attribution, au nom de la mixité sociale, dans un quartier connaissant « *un contexte social difficile* », tout en soulignant que « *l'appréciation de ce critère subjectif ne pouvait que relever de la seule appréciation de la commission d'attribution statuant au cas par cas* »¹⁵.

Le débat au sujet de la mixité sociale n'est pas que sémantique, et au-delà des discussions théoriques, il faut analyser l'usage concret qui en est fait sur le terrain. Or, comme le déplorait le rapport issu de la concertation sur les attributions de logements sociaux de 2013, « *en pratique, la question de la mixité sociale est le plus souvent posée à l'échelle de quartiers dont on dit qu'ils sont « ethniciés » ou « paupérisés » et fonde des politiques d'exclusion à l'encontre de catégories sociales jugées surreprésentées. À l'inverse, celle-ci est rarement posée à l'échelle de quartiers plus prisés dans une logique de discrimination positive*¹⁶. » C'est sur ce renversement de perspective qu'il faut à présent nous concentrer, pour retourner le principe de mixité sociale, et en faire une arme pour les mals-logés, plutôt qu'un bouclier contre les ménages indésirables.

¹⁵ Noémie Houard et Hélène Sainte Marie, « *Concertation sur les attributions de logements sociaux, Rapport des groupes de travail remis à Cécile Duflot* », La Documentation française, 2013.

¹⁶ *ibid.*

AGIR DANS LES « QUARTIERS INSENSIBLES »

La ségrégation ne vient pas uniquement des difficultés que rencontrent les ménages vivant en QPV. La paupérisation du parc social est aussi le revers de la médaille du renchérissement du parc privé. **Si l'occupation des logements sociaux des ZUS se paupérise, c'est aussi parce que les prix de l'immobilier des autres quartiers excluent de plus en plus les couches populaires.** Ces quartiers peuvent prendre des formes variées, qu'il s'agisse des quartiers huppés anciens des centres-villes bourgeois, ou des communes périurbaines pavillonnaires de classes moyennes supérieures¹⁷, voire même de quartiers récemment gentrifiés ou en voie de l'être, dans les centres urbains ou leur proche périphérie.

La polarisation des agglomérations est due à la hausse des inégalités entre ménages, mais aussi à l'incapacité des pouvoirs publics, face à la pénurie de logements, à maîtriser l'envolée des prix du foncier, à encadrer suffisamment les loyers et à mieux répartir la construction de logements sociaux. Dans ce contexte, la baisse régulière des aides à la pierre est un obstacle de taille pour mener des politiques de l'habitat capables de contrecarrer la ségrégation. **Faute de subventions publiques suffisantes, les bailleurs sociaux peinent à produire des logements très sociaux** en nombre suffisant. Une nouvelle baisse des aides à la pierre, décidée dans la loi de finances pour 2016 — qui prend la forme d'une péréquation accrue entre bailleurs de leurs fonds propres —, est à cet égard un nouveau renoncement du Gouvernement, alors que François Hollande avait promis le doublement des aides à la pierre au cours de sa campagne présidentielle.

Les attaques contre les APL constituent une autre menace pour la mixité sociale. Des APL en baisse, dont le barème n'est pas suffisamment actualisé en regard de la hausse des loyers, empêchent les ménages modestes de vivre dans les logements locatifs privés des quartiers chers. À ce titre, les dernières économies en date, contenues dans la loi de finances 2016, poursuivent cette tendance à la baisse du pouvoir solvabilisateur des APL, visant cette fois-ci les ménages à bas revenus disposant d'un certain patrimoine et ceux subissant des loyers élevés (voir chapitre précédent).

¹⁷ Eric Charmes, *La Ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF, Paris, 2011.

Produire du logement abordable dans les quartiers qui en manquent

Article 55 de la loi SRU : des quotas efficaces mais une application à renforcer et affiner

La Fondation Abbé Pierre a salué la loi du 18 janvier 2013 renforçant l'article 55 de la loi SRU et l'augmentation de l'objectif de 20 à 25 % de logements sociaux d'ici à 2025 pour les communes sous tension. En 2014, 1 141 communes étaient soumises à l'article 55 de la loi SRU, et les deux tiers d'entre elles devront atteindre un taux de 25 % de logements sociaux (761 communes). Cet objectif rehaussé encourage une construction de logements sociaux accrue et mieux répartie sur le territoire, et constitue une réponse centrale aux enjeux de ce chapitre.

Pourtant, l'effort des communes reste toujours trop inégal, et les obligations triennales peinent à être respectées sur l'ensemble des territoires concernés. Les derniers chiffres à propos de la période 2011-2013 sont inquiétants : 36 % des communes n'ont pas respecté leurs obligations. 369 d'entre elles n'ont pas réalisé leurs objectifs de construction, dont 240 même pas la moitié. On peut se féliciter du respect croissant de la loi, puisque la proportion des communes en infraction chute depuis 2002 : 51 % pour 2002-2004 ; 45 % pour 2005-2007 ; 37 % en 2008-2010, même s'il remonte légèrement à 38 % pour 2011-2014. Mais **on ne peut se satisfaire d'un taux d'irrespect de la loi encore si élevé**, surtout quand il est en hausse sur la période triennale 2011-2014.

L'application réelle de la loi peut être renforcée par des dispositions législatives plus incitatives et plus contraignantes envers les élus locaux, en doublant le prélèvement des communes par logement manquant, en plus des pénalités qui ne pèsent que sur les communes dites « en carence » et dont le quintuplement prévu dans la loi n'est pas automatique¹⁸. Les préfets doivent se substituer aux maires qui refusent de respecter leurs objectifs. Il ne s'agit pas ici d'une disposition légale à adopter mais d'une volonté politique à faire respecter, en donnant aux préfets des consignes claires. Le permis de construire est une compétence à laquelle les maires sont attachés : les menacer de manière crédible de leur retirer serait un véritable moyen de faire plier les plus récalcitrants. Pour être crédible, cette menace doit être mise à exécution à l'égard des élus locaux qui bafouent ouvertement la loi SRU. De plus, à l'image du droit de préemption urbain transféré de plein droit au préfet pour les communes carencées, l'arrêté de carence devrait automatiquement « emporter le transfert au préfet » des droits de réservation dont dispose la commune sur les logements sociaux. Dans le dialogue avec les maires, il serait

¹⁸ 221 communes ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral prononçant la carence pour la période 2011-2013, soit 57 % des communes n'ayant pas respecté leur objectif. Seules 9 communes ont subi la majoration maximale prévue par la loi.

plus efficace que le pouvoir de fixer des arrêtés de carence soit assumé par le préfet de région plutôt que son homologue départemental, plus proche des élus locaux et donc plus sensible à la tentation de trouver des compromis plutôt que de faire appliquer strictement la loi.

La loi devrait également préciser les types de logements sociaux à produire, afin d'éviter le contournement de l'esprit de la loi par des élus qui préféreraient construire avant tout des logements sociaux « haut de gamme » (PLS). Lors des premières années d'application de la loi (2002-2009), 33 % des Hlm financés dans les communes SRU étaient des PLS, avait alerté la Fondation Abbé Pierre en 2011. Certaines communes concernées n'avaient financé que des PLS¹⁹. Malheureusement, **le ministère du Logement ne communique plus les résultats de la loi SRU commune par commune déclinés par type de Hlm financé**, ce qui nuit gravement à la possibilité d'apprécier finement l'efficacité sociale de l'article 55. À défaut, on se contentera de signaler que les communes SRU d'Île-de-France, d'après la DRIHL, ont financé en 2014 13 676 Hlm dont 30 % de PLS (4 156), un taux très élevé, qui l'est même encore plus dans les départements plus aisés des Hauts-de-Seine (44 %) et des Yvelines (49 %). Les communes SRU franciliennes ont donc construit plus de PLS que de PLAI (27 %), destinés aux ménages modestes. Dans les Yvelines, les communes SRU ont financé deux fois plus de PLS que de PLAI, et même trois fois plus dans les Hauts-de-Seine.

Face à ce type d'échappatoires, l'avant-projet de loi Égalité et citoyenneté prévoit d'imposer, dans les objectifs triennaux de production de logements sociaux de toutes les communes SRU, un plafond de 30 % de PLS et un minimum de 30 % de PLAI. Cette modulation irait dans le bon sens mais mériterait d'être accrue. Il est donc proposé par la Fondation de **plafonner la part de PLS à la part des logements locatifs sociaux existant dans la commune**. Une commune disposant de seulement 5 % de logements sociaux, par exemple, ne pourrait construire plus de 5 % de PLS pour atteindre ses objectifs triennaux et de fixer le seuil de PLAI en tenant compte de la part des demandeurs de logement social sous plafonds PLAI dans l'agglomération.

À côté des objectifs nationaux, toujours délicats à manier hors-sol depuis Paris, un nouvel outil, les « Contrats de mixité sociale », permet à l'État de suivre l'application concrète des engagements d'une commune carencée signataire, parcelle par parcelle, sans possibilité d'échappatoire si les services préfectoraux restent vigilants. L'État ne peut certes pas imposer à tous les maires de signer de tels contrats, mais ceux qui les refusent affichent dès lors ouvertement leur mauvaise volonté, à l'instar des 36 communes récalcitrantes montrées du doigt par le gouvernement en octobre 2015, et s'exposent dès lors à l'action la plus contraignante des préfets qui pourront s'y substituer aux maires.

¹⁹ Il s'agissait de Frontignan (34), Septèmes-les-Vallons (13), Bandol (83), Neuilly-Plaisance (93) ou encore Moulins-lès-Metz (57).

Revoir les critères de la loi SRU ?

L'élargissement de l'article 55 de la loi SRU au périmètre des EPCI entiers a entraîné certaines obligations pas toujours justifiées : aux marges des EPCI, certaines communes ne semblent pas toujours avoir besoin de 20 ou 25 % de Hlm. La Fondation soutient donc un travail de redéfinition du périmètre des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, pour la fonder sur des critères indiscutables de tension, comme l'envisage le gouvernement dans le cadre du projet de loi Égalité et citoyenneté. Mais elle souligne le besoin d'une étude d'impact, faisant apparaître les communes sortant du dispositif du fait de cette mesure et permettant de rendre plus lisibles les différents degrés d'obligations selon les seuils de pression. Il faudrait également éviter que certaines communes sortant du dispositif passent de tout à rien. Il est en effet envisageable de maintenir une certaine obligation des communes visées tout en laissant aux EPCI la possibilité de déterminer localement le niveau de cet objectif de logements sociaux et la façon dont elles pourraient s'en acquitter au regard de leurs besoins réels.

Une autre piste consisterait à généraliser dans les PLU les secteurs de mixité sociale (SMS)*, qui imposent la construction systématique d'un pourcentage de logements sociaux dans chaque programme immobilier, afin d'en assurer la construction et la répartition dans le diffus dans tous les quartiers de la ville. Ces « SMS », adoptés par exemple par le Grand Lyon depuis 2009, pourraient être obligatoires dans toutes les communes soumises à la loi SRU. Au-delà d'une garantie légale de construction systématique et disséminée de logement social dans chaque opération de logement, ils ont l'avantage d'intégrer ce que l'économiste Jacques Friggit a appelé le « coût de la mixité sociale » (financer des logements sociaux pour des ménages à bas revenus dans des zones où le foncier est cher est plus coûteux pour les finances publiques). Dans ce cadre, la mixité étant prévue à l'avance, son coût tend à être internalisé dans le prix global de l'opération. En vertu du mécanisme dit du « compte-à-rebours », **le prix du foncier est déterminé par le prix de l'immobilier, c'est-à-dire le prix que l'acheteur est prêt à payer.** En raison de ces servitudes sociales, c'est donc la marge du promoteur ou le prix du foncier qui devront s'ajuster à la baisse. C'est du moins le modèle prometteur mis en avant par les promoteurs des SMS, dont la mise en place mérite un suivi rigoureux.

Limiter la construction de logements sociaux en ZUS ?

L'annonce faite par le Premier ministre d'éviter les constructions sociales dans les quartiers politique de la Ville comptant plus de 50 % de Hlm, pourrait sembler de bon sens. En effet, mieux vaut construire dans les quartiers manquant de logements sociaux que dans ceux qui en comptent déjà beaucoup. Mais on ne peut pas raisonner de manière aussi schématique, alors qu'une partie de ces quartiers comptent un parc privé dégradé où l'intervention de bailleurs sociaux est déterminante pour sortir de l'insalubrité et rebâtir un îlot. De même, avec une large gamme de produits que les plafonds de ressources rendent théoriquement accessibles à deux tiers de la population, le parc social peut en son sein produire de la mixité sociale en offrant des logements sociaux à des classes moyennes, une solution parfois plus pertinente que de laisser le secteur privé agir seul. L'équation Hlm = ghettos est une grave erreur de perception. Assimiler à la ghettoïsation des nouveaux Hlm, quand on connaît leur qualité mais aussi leur niveau de loyer, est très illusoire. Le projet de loi en discussion semble finalement adopter une position moins tranchée, en prévoyant une procédure d'autorisation spéciale pour pouvoir construire dans les communes déjà dotées de nombreux logements sociaux.

Baisser les loyers Hlm hors quartiers politiques de la ville (QPV)

Un des obstacles au relogement des ménages pauvres et modestes hors des QPV est le niveau de loyer Hlm dans les logements récents, mieux répartis dans la ville, y compris dans les quartiers prisés. Parallèlement au développement d'une offre neuve accessible mieux répartie, l'enjeu est aussi de rendre accessible l'offre déjà existante en baissant les loyers Hlm hors QPV, de manière à en ramener un maximum en-dessous des loyers-plafonds APL, afin de redonner à cette aide son pouvoir solvabilisateur érodé par le niveau des loyers Hlm récents.

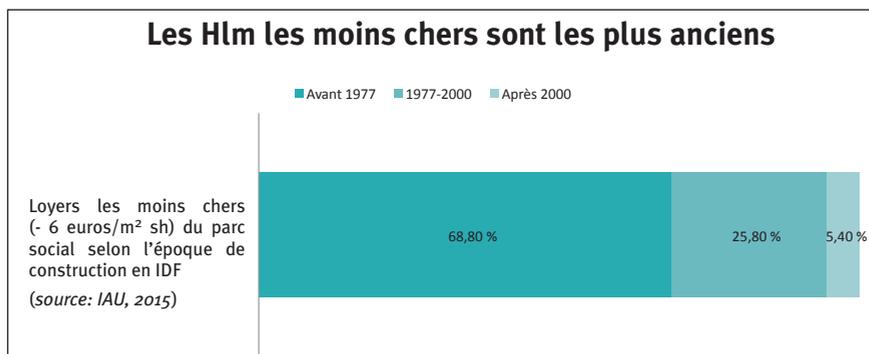
Pour atteindre cet objectif et mobiliser un parc beaucoup plus important que le seul logement social neuf, une orientation se dessine pour délier le niveau de loyer qui est pratiqué du prêt initial Hlm, pour **s'affranchir de l'héritage historique de la concentration des logements très sociaux dans certaines zones paupérisées.**

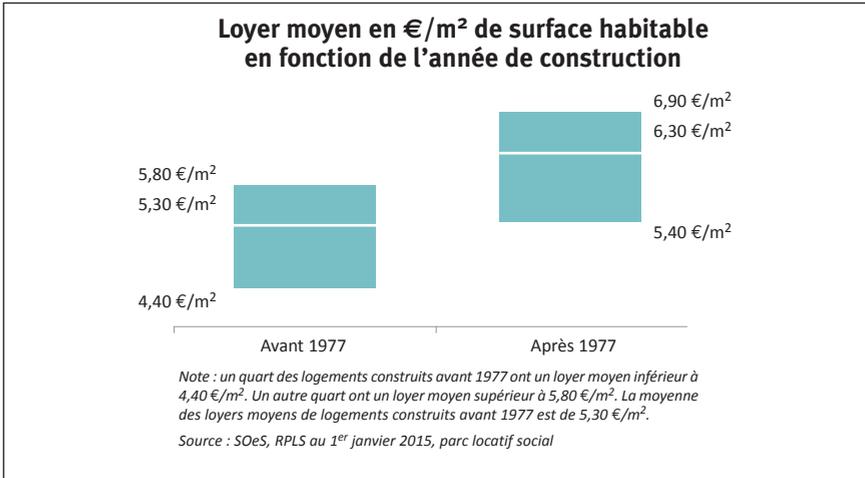
L'objectif serait alors, au-delà des loyers figés en fonction du financement initial du Hlm, de moduler les loyers en fonction de l'évolution des revenus des locataires. Dans les faits, une telle modulation est relativement effective : pour les ménages à bas revenus, l'APL s'adapte à l'évolution de leurs ressources, de même que les suppléments de loyer de solidarité (SLS) pour les ménages à revenus plus importants. Mais, outre que ces modulations ne s'adaptent

pas toujours très fidèlement à l'évolution des revenus, elles oublient tous les ménages des classes moyennes qui ne touchent plus les APL sans pour autant subir les SLS.

Dans un rapport de 2010, intitulé « Mission d'analyse des conditions d'accès au logement des publics prioritaires », le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) avait expertisé l'idée de reconventionner les logements sociaux aux loyers trop élevés. « Dans la mesure où les préfectures ne peuvent pas proposer de candidats pour certains logements relevant de leurs contingents propres ou mis à leur disposition, compte tenu des loyers trop élevés pratiqués, il serait utile d'examiner tous les cas où cette situation se produit et donner la possibilité à l'État de négocier une baisse de loyers au niveau PLAI pour la durée d'amortissement du prêt restant à courir. Ceci ne serait applicable que si la préfecture dispose du droit de suite de réservation sur ce logement en cas de départ de l'occupant. » Il apparaît (à partir des déclarations d'un bailleur, ce qui donne un ordre de grandeur) que le reconventionnement de PLA en PLAI coûterait à l'État entre 9 000 et 12 000 euros pour 15 ans. Soit environ 1 000 euros par an et par logement. En d'autres termes, il serait possible, pour 30 millions d'euros par an, de mobiliser 30 000 logements très sociaux supplémentaires, ce qui représente par exemple la moitié des ménages prioritaires Dalo en attente.

Il faut donc aller plus loin dans l'objectif de minoration de loyers Hlm à destination des ménages modestes. Cette minoration ne peut reposer uniquement sur une redistribution interne entre occupants du parc social, forcément limitée par leur paupérisation régulière. Le renforcement des SLS est sans doute nécessaire, mais il ne dégagera pas des sommes suffisantes pour baisser les loyers des ménages à bas revenus. Les bailleurs sociaux, dans un contexte de baisse des aides à la pierre et des aides à la personne, pourront difficilement reloger moins cher des ménages paupérisés. **Sans financement public complémentaire, il est à craindre que les bailleurs sociaux, soumis comme tout acteur économique à l'équilibre budgétaire, soient amenés à limiter l'entrée dans leur parc** (notamment dans l'offre nouvelle) des locataires modestes.





Cette réflexion autour d'une modulation accrue des loyers Hlm s'est menée au cours des vingt dernières années, à travers des opérations, pour les bailleurs volontaires, de « remise en ordre des loyers » (ROL), qu'il s'agisse de « nouveau conventionnement » ou de « convention globale de patrimoine ». Des opérations, qui ont permis une modération des loyers dans le parc social et même la baisse de certains d'entre eux, mais n'ont pas dépassé un stade expérimental alors qu'il s'agit d'une perspective intéressante, tant en regard d'une meilleure adaptation de l'offre aux capacités financières des ménages les plus modestes que du développement de la mixité sociale quand les baisses de loyer affectent des logements sociaux bien situés. Au-delà, c'est l'adaptation des loyers aux services rendus qui est en jeu et la sortie d'un système où les loyers reflètent les conditions de financement des opérations.

La Fondation s'étonne dès lors de **l'abandon pur et simple de la politique de remise en ordre des loyers (ROL) dans l'avant-projet de loi Égalité et Citoyenneté**, dont certaines versions soumises à la concertation envisageaient même d'interdire aux bailleurs sociaux de la pratiquer, au moment où — après des années de débat — elle devait s'imposer à tous les bailleurs. Sur le principe, la ROL apparaissait pertinente mais présentait parfois le défaut de prendre en compte seulement la qualité du service rendu, sans coupler ce critère avec le revenu des ménages. Ce qui peut mener à des dérives ségrégatives que le projet de loi cherche à contrer, les Hlm de bonne qualité devenant trop chers pour les ménages à bas revenus. Pourtant, certains exemples de ROL, notamment dans l'Isère à travers l'exemple de l'OPAC 38, n'aboutissent pas à une ségrégation accrue, au contraire, quand ils permettent de moduler les loyers en fonction du service rendu et impliquent de dégager, dans chaque ensemble immobilier, des loyers minorés pour les ménages modestes et des revenus de leurs occupants, et ainsi de dégager des logements à bas loyer mieux répartis au sein du parc.

On peut craindre que les mesures proposées dans le projet de loi remplacent un instrument permettant de jouer finement sur l'ensemble du parc d'un bailleur de manière cohérente et territorialisée par une imposition de quotas en fonction d'un zonage assez rudimentaire entre QPV et hors-QPV, en limitant les possibilités de modulation de loyers aux nouveaux locataires, et pas au stock entier de logements.

Mobiliser le parc privé, un grand chantier sans cesse reporté

Comme on vient de le voir, le débat sur les meilleures manières de faire progresser la mixité sociale dans les quartiers aisés porte en général essentiellement **sur la construction et l'attribution des logements sociaux**. C'est-à-dire sur 14 % à peine du parc de logements français. Dans les communes qui en sont dépourvues, le rythme de rattrapage de construction, fatalement lent, ne permet pas d'envisager un rééquilibrage des territoires avant des décennies. Pour les ménages en attente d'un relogement digne, cela signifie qu'une solution à moyen terme demeure illusoire à court terme. C'est pourquoi il est essentiel, en parallèle à l'action sur le parc social, de mobiliser également le parc privé, pour lui assigner au moins partiellement une mission sociale. La difficulté pour les pouvoirs publics est bien sûr d'assigner cette mission sociale à des bailleurs privés éclatés, qui ne possèdent souvent que quelques logements, sans constituer un acteur collectif avec lequel l'État ou les collectivités pourraient dialoguer. C'est pourquoi se sont succédés des dispositifs d'incitation fiscale, du « Besson dans l'ancien » au « Borloo sans travaux », sur le modèle des incitations à la construction de logements locatifs neufs qui visent à intéresser les bailleurs à la location sociale selon trois degrés (très social, social et intermédiaire). L'Anah a assorti en 2015 ces dispositifs d'une prime de 1 000 euros pour les bailleurs volontaires pour une intermédiation locative.

Quantitativement, le bilan des opérations de mobilisation du parc privé à vocation sociale est décevant. **Les objectifs affichés n'ont presque jamais été atteints, et les résultats sont même orientés à la baisse**, la mobilisation du parc privé étant demeurée l'angle aveugle du Gouvernement depuis 2012. La baisse du nombre de conventionnements Anah, avec ou sans travaux, passé de 26 554 en 2008 à 7 678 en 2014, s'explique avant tout par le manque d'ambition des Gouvernements successifs, au profit de l'objectif (par ailleurs essentiel) assigné à l'Anah de prioriser la rénovation des logements de propriétaires occupants.

Faible lisibilité de dispositifs nombreux, complexes et instables, budgets insuffisants²⁰ pour motiver les bailleurs, ciblage géographique aléatoire,

²⁰ La loi de finances pour 2016 prévoit, pour financer le plan de résorption des nuitées hôtelières, une hausse du budget « intermédiation locative » de... 1,2 million d'euros (+ 2 %), à hauteur de 65 millions, un montant inadapté aux ambitions affichées. De même, la loi de finances prévoit de diviser par trois l'affectation des recettes de la taxe sur les logements vacants à l'Anah, ce transfert étant plafonné désormais à 21 millions, contre 61 l'année précédente.

manque d'opérateurs très sociaux : les défauts pointés par de nombreux rapports²¹ appellent une remise à plat et un volontarisme politique inédit.

Plusieurs grands principes peuvent guider la réforme que la Fondation Abbé Pierre appelle de ses vœux et propose de mettre en débat. Tout d'abord, **il faut privilégier les niveaux de loyer vraiment sociaux**. S'il s'agit de mobiliser prioritairement un parc à loyer intermédiaire privé, cet objectif relève davantage de l'encadrement des loyers, dont la vocation est de garantir des loyers raisonnables à tout le monde. De plus, inciter financièrement les bailleurs à pratiquer des loyers intermédiaires, c'est-à-dire environ 20 % sous les loyers de marché, ne revient-il pas pour la puissance publique à payer, sur fonds publics, cette différence de 20 %, suivant un mécanisme qui rappelle finalement l'APL ? À cette différence près que cette forme de solvabilisation publique n'est pas ciblée sur les ménages modestes et coûterait extrêmement cher si elle était étendue. Or, **la mobilisation de financements publics importants ne peut se justifier que si elle sert des ménages modestes** avec des loyers très sociaux. De plus, c'est à cette condition qu'elle est la plus efficace, car elle permet de faire des économies sur les politiques d'hébergement et de diminuer les coûts économiques et sociaux du mal-logement, ce qui donnerait à ce plan de mobilisation du parc privé une véritable rationalité budgétaire, en ces temps de rigueur financière.

Cela suppose donc que les logements ainsi mobilisés soient attribués à des ménages en difficulté, désignés par les autorités ou des associations, plutôt que par les bailleurs eux-mêmes. Cette focalisation nécessiterait d'accroître les financements publics proposés pour les dispositifs les plus sociaux, faute de quoi, ce sont les solutions les plus proches du marché qui seront privilégiées. La solution actuelle la plus sociale des conventionnements Anah, proposant des « loyers très sociaux » est ainsi totalement marginalisée, avec seulement 333 logements mobilisés en 2014 (dont 45 sans travaux !). « *Le parc privé capté*, admet le diagnostic du Comité régional de l'Habitat et de l'Hébergement d'Île-de-France, *peine à offrir une offre locative à loyer social, plus de 92 % des conventions en cours concernent des logements à loyers intermédiaires alors que seuls 24 % des locataires éligibles à un conventionnement Anah entrent dans ses plafonds* »²². Dans une logique d'accès au logement pérenne de droit commun, il convient également de favoriser la formule du mandat de gestion plutôt que celle de la sous-location, pour que le locataire dispose d'un vrai bail.

Ensuite, par souci de simplicité, les dispositifs devraient être au maximum unifiés ou harmonisés pour réduire leur dispersion ; de grandes campagnes de communication pourraient également être déployées en lien avec les

²¹ CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013. HCLPD, « La mobilisation du parc privé pour créer une offre sociale », juin 2015. CGEDD, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », octobre 2015.

²² DRIHL, Conseil régional IDF, « Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement », juillet 2015.

représentants des bailleurs et des agences immobilières. Les abattements fiscaux seraient avantageusement remplacés par des crédits d'impôt afin de profiter à tous les bailleurs, même ceux qui ne sont pas imposables²³. Ils devraient de plus être complétés par une garantie des loyers fiable pour rassurer les bailleurs. Cette mobilisation du parc privé pourrait ainsi passer par **la reconnaissance d'un statut de « bailleur privé d'intérêt général »**, qui louerait ses logements à loyer social et très social à des publics modestes, en contrepartie d'avantages fiscaux proportionnels à l'effort social consenti, d'une gestion locative garantie et d'une garantie contre les impayés, la vacance et les dégradations.

Enfin, **le ciblage géographique des dispositifs doit être élaboré plus finement**, à la fois pour répondre aux besoins réels là où ils existent et pour éviter les effets d'aubaine. En raison d'une fixation trop uniforme des loyers plafonds dans des communes très différentes, il est arrivé qu'ils soient supérieurs aux loyers de marché, dans des villes peu chères. Si bien que les bailleurs étaient incités financièrement à louer au prix du marché, créant ainsi cet effet d'aubaine. À l'inverse, là où les incitations fiscales sont insuffisantes en comparaison des loyers de marché, les dispositifs n'attirent que les bailleurs les plus désintéressés, en nombre nécessairement limité.

L'existence de dispositifs d'incitation à la mobilisation du parc privé ne suffit pas. Encore faut-il que les collectivités s'en emparent comme d'un outil de lutte contre la ségrégation. Il conviendrait dans cette perspective de compléter l'article 55 de la loi SRU, relatif à un quota de logements sociaux par commune, par des objectifs chiffrés de mobilisation du parc locatif privé, commune par commune, conformément à une répartition qui serait réalisée par les EPCI. Les objectifs seraient contraignants mais les moyens d'y parvenir laissés à l'appréciation des collectivités en fonction de leur situation locale (réquisition de logements vides, préemption, expropriation, baux emphytéotiques, conventionnements Anah, gestion locative adaptée, sous-location). Comme le suggère un rapport de 2013 du CGEDD, il serait enfin légitime d'**expérimenter un « droit de priorité locatif²⁴ »**, de manière à ce que, là où les dispositifs incitatifs ont atteint leurs limites et face à une urgence sociale avérée, la collectivité puisse « préempter » des logements mis en location sur le marché. Les bailleurs privés touchés seraient naturellement indemnisés de manière à ne subir aucun préjudice financier.

En d'autres termes, la mobilisation du parc privé a l'avantage de produire rapidement une offre accessible qui ne dépende pas de l'implantation du parc social et qui soit bien répartie géographiquement, de manière à ce que toutes les communes aient à court terme des capacités d'accueil des publics modestes, indépendamment de leur taux de logements sociaux. Elle est

²³ CGEDD, « Bail solidaire. Expertise des propositions de production d'une offre de logements à loyer minoré dans le parc privé », octobre 2015.

²⁴ CGEDD, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence », juin 2013.

donc un complément indispensable à la loi SRU et une des réponses pour le relogement des ménages prioritaires Dalo.

Attribuer les logements abordables aux ménages prioritaires

Il ne suffit pas de disposer de logements sociaux, voire très sociaux hors des « quartiers politique de la Ville ». Encore faut-il que les ménages à bas revenus qui souhaitent y vivre puissent accéder à ces logements.

Les ménages Dalo et pauvres doivent être vraiment prioritaires, en particulier hors des QPV

Il est possible de reloger les ménages à bas revenus et les ménages en difficulté — dont ceux reconnus prioritaires au titre du Dalo — hors des QPV, à condition d'identifier et de combattre les différents freins à leur relogement, et ce à tous les niveaux. À titre d'exemple, entre 2008 et 2014, seule la moitié des 160 000 ménages déclarés prioritaires Dalo, censés être relogés en priorité et avant les autres (si les mots ont un sens) ont obtenu un relogement Hlm. Alors que 450 000 Hlm sont attribués chaque année, ce sont donc **seulement 80 000 ménages Dalo qui ont été relogés entre 2008 et 2014**, sur un total de plus de 3 millions de Hlm attribués. Comment est-ce possible ?

L'observation précise des causes de la mise en échec du Dalo dans les zones tendues, essentiellement en Ile-de-France et Paca, sur le terrain, montre que les obstacles à leur relogement perdurent, voire s'aggravent : non recours au droit, refus ou incapacité d'accompagnement des ménages dans la procédure, sévérité des Commission de médiation Dalo (Comed) qui imposent parfois des critères plus stricts que ceux définis dans la loi, identification et mobilisation insuffisantes des contingents préfectoral, communal et d'Action Logement, freins des commissions d'attributions, frilosité des élus locaux...

Le projet de loi Égalité et citoyenneté prévoit **la reprise par l'État du contingent préfectoral** qui avait été à certains endroits délégué aux maires ou aux Epci. Cette mesure est indispensable tant cette délégalation a pu donner lieu à des dérives, permettant surtout pour certains maires d'éviter au maximum les ménages prioritaires, notamment en Île-de-France. Ainsi, dans les Hauts-de-Seine, où 32 communes sur 36 ont obtenu la délégalation du contingent préfectoral, seuls 23 % des logements ainsi attribués en 2013 l'ont été à des ménages Dalo, alors que ce taux était de 90 % à Paris où le contingent préfectoral n'est pas délégué. En 2014, dans les Hauts-de-Seine, 47 % des logements du contingent préfectoral ont été attribués à des ménages non-prioritaires, alors que ce taux, à Paris, n'est que de 2 %. Dans le Val-d'Oise, parmi les 26 000 logements réservés au titre du contingent préfectoral, la gestion de 9 800 d'entre eux est déléguée aux communes : sur ce total, seules 16 % des attributions sont réalisées au profit de ménages prioritaires

(contre 94 % sur le contingent géré par la préfecture). Il faut donc saluer la fin annoncée de cette délégation aux communes, qui a montré son inefficacité pour les mal-logés. En l'état actuel des choses, faute de mieux, **l'État reste le garant du Droit au logement opposable**, et ne peut donc se départir de ses outils d'intervention.

Outre la question de sa délégation aux communes, la reconquête du contingent préfectoral reste à parfaire, comme l'a démontré un récent rapport du Comité de suivi de la loi Dalo. Ce contingent — même si la situation s'est améliorée depuis le vote de la loi en 2007 — n'est pas partout identifié précisément et reste sous-utilisé dans de nombreux départements, alors que le relogement des ménages prioritaires repose essentiellement sur lui. Ainsi, le taux de mobilisation du contingent préfectoral à destination des ménages prioritaires Dalo n'est que de 42 % dans les Yvelines et 43 % dans le Val-d'Oise²⁵.

Dans le même ordre d'idée, le projet de loi prévoit de mieux mobiliser le contingent des collectivités et des bailleurs sociaux, via une affectation légale d'une part des droits de réservation des collectivités (25 %) et des engagements des bailleurs dans le cadre des accords collectifs intercommunaux (40 %) aux personnes reconnues prioritaires (priorités générales, PDALPD, accords collectifs, Dalo). Cette priorisation est tout à fait positive, mais il s'agit de **vérifier avant tout que les seuils définis soient réellement suffisants pour répondre à l'ensemble de la demande sociale** prioritaire. De plus, il est courant que les seuils imposés par la loi se transforment dans les faits en plafonds, ce qui en l'occurrence serait dommageable.

Toujours d'après le texte de loi soumis à concertation, les 25 % des demandeurs de logements sociaux aux plus bas revenus seront censés bénéficier de 25 % des attributions hors QPV. Au-delà d'un pourcentage dédié pour les nouvelles attributions, il pourrait même exiger que 25 % du stock de logements soit dédié au quart des ménages aux plus bas revenus, avec un objectif de rattrapage en quelques années à la manière de la loi SRU. Celle-ci vise une part d'offre de logements sociaux, pourquoi ne pas prévoir une disposition similaire, avec des procédures de contrôle et de contrainte le cas échéant, pour l'occupation de ce parc par des ménages modestes ? Ainsi, pour parvenir à 25 % de son parc dédié à des ménages modestes, un bailleur en retard sur son objectif devrait leur dédier un pourcentage bien supérieur à 25 % des logements en rotation.

De manière surprenante, cependant, dans un texte censé favoriser le relogement des ménages prioritaires, le projet de loi Égalité et citoyenneté comprendrait des dispositions pénalisant les prioritaires Dalo, qui perdraient ce droit en cas de refus d'une « proposition adaptée », ou en l'absence de renouvellement de leur demande de logement social. Sortiraient également

des critères d'éligibilité les demandeurs de mutation interne au parc social sans proposition dans des délais anormalement longs.

Plusieurs considérations s'opposent fermement à l'idée de pénaliser les ménages prioritaires Dalo qui refuseraient une proposition. De manière générale, et notamment dans le cadre du recours Dalo, **les ZUS cristallisent les refus des logements sociaux** proposés, d'autant plus en cas de présence d'enfants dans le ménage, notamment dans les familles monoparentales. C'est bien la crainte de la ségrégation, objet du projet de loi, qui motive ces refus qu'il vaudrait mieux comprendre que sanctionner. De plus, le « logement adapté », qui devrait entraîner l'acceptation sans condition par le ménage, est une notion imprécise et fluctuante : d'une réelle inadaptation aux contraintes de la vie quotidienne à des conditions de vie idéales, la marge d'appréciation par les acteurs au regard de l'offre disponible est trop importante pour ne pas devoir définir au mieux ces notions. Ensuite, considérer qu'un ménage qui refuse une proposition Hlm n'est plus prioritaire ne change rien à la situation de mal-logement initial et ne peut que la renforcer. Au fond, la volonté de l'État est d'éviter les recours contentieux. Or, ceux-ci — lorsqu'ils sont exercés — apportent la garantie d'un contrôle à la fois de l'adaptation de la proposition de logement faite par le préfet et de la légitimité du refus opposé par le requérant.

L'accompagnement des demandeurs, la transparence de l'offre et des règles d'attributions, les possibilités de mutation au sein du parc social et une information adéquate au moment de la proposition de logement et de l'expression du refus semblent bien plus déterminants pour répondre à cette crainte du contentieux. Le droit à **une certaine latitude dans le choix de son lieu de vie fait partie du jeu des attributions de logement social** et doit être pleinement intégré au processus. Surtout dans un projet de loi qui promeut « la location choisie », la possibilité pour un demandeur Hlm de candidater au logement de son choix.

L'exclusion du « recours Dalo » de personnes habitant dans le parc social est inacceptable. **La garantie d'un parcours résidentiel dans le parc social est légitime** au regard de l'impossibilité pour beaucoup de le poursuivre dans le parc privé. Les demandes de mutation sont également l'expression du manque de mixité sociale en ce qu'elles proviennent beaucoup des quartiers difficiles. Une telle mesure consacrerait l'assignation à résidence comme solution à la crise du logement, alors que la Fondation y voit une dimension à part entière du mal-logement. Devant la difficulté accrue de toute perspective d'évolution, elle pourrait en outre aboutir à encourager les refus de propositions de logement de la part des demandeurs, ce que le projet de loi cherche par ailleurs à combattre.

Une nouvelle attaque contre le Dalo ?

La Fondation Abbé Pierre ne peut pas passer sous silence une disposition que le gouvernement s'apprêterait à insérer en dernière minute dans le projet de loi Égalité et citoyenneté. Suite à un discret rapport du CGEDD²⁶, le gouvernement semble en effet décidé à supprimer le « *recours injonction* », qui permet à un ménage reconnu Dalo de faire condamner l'État par le Tribunal administratif s'il n'est pas effectivement relogé au terme d'un certain délai. À la place, le projet de loi instaurerait « *une procédure administrative permettant de traiter les situations des bénéficiaires qui n'ont pas reçu, dans un délai déterminé, une offre de logement ou d'hébergement* ». Cet affaiblissement de la portée juridique du Dalo a pour objectif explicite d'éviter à l'État français l'inconfort d'une nouvelle condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et, accessoirement, de faire des économies en désengorgeant les tribunaux. L'État ne serait dès lors plus obligé à reloger par une décision de justice, mais par une simple « *procédure administrative* ». Au lieu de faire tomber la fièvre, le gouvernement préférerait donc casser le thermomètre. Et, au lieu de garantir un logement pour tous, affaiblir ce droit pourtant conquis de haute lutte.

À qui sont destinés les logements sociaux SRU ? Le risque de la « préférence communale »

Principal dispositif destiné à mieux répartir les ménages modestes sur le territoire : **le bilan globalement positif de l'article 55 de la loi SRU doit être relativisé**. Certes, celui-ci a généré quantitativement la construction d'un grand nombre de Hlm dans les communes qui en manquaient. Mais sans forcément produire les effets attendus en termes de mixité sociale. Le peuplement est resté assez stable. En effet, même si les données exhaustives manquent, les habitants entrant dans ces nouveaux logements semblent souvent issus de la même commune, dont les élus réfractaires au logement social réussissent à éviter les ménages jugés « indésirables »²⁷. Ces derniers sont la plupart du temps les ménages les plus pauvres et les ménages extérieurs à la commune.

Pour se prémunir des ménages les plus modestes, **des maires récalcitrants ont pu choisir de privilégier des typologies de Hlm relativement onéreux, en PLS notamment**. Même les logements sociaux dits PLUS les plus récents

²⁶ CGEDD, « Évaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) », 14 décembre 2015.

²⁷ Dans un article à paraître, Fabien Desage avance des chiffres inédits mais parcellaires sur la surreprésentation dans certaines communes huppées de l'agglomération lilloise des demandeurs de la commune parmi les attributions de logement, alors qu'ils sont minoritaires parmi les demandeurs (Fabien Desage, « Des noms à coucher dehors. L'accès sélectif aux nouveaux logements sociaux dans le périurbain résidentiel aisé : contrôle du peuplement et discriminations discrètes », Document de travail, 2016).

présentent, dans 80 % des cas, des loyers supérieurs aux plafonds APL et sont donc trop chers pour les ménages modestes. La typologie des nouveaux Hlm traduit aussi parfois un rejet implicite de ménages « indésirables », en privilégiant des logements de taille moyenne au détriment de petits logements pour célibataires et familles monoparentales, et de grands logements pour familles nombreuses.

Ainsi, **l'augmentation du niveau de construction de logement social**, constatée depuis le milieu des années 2000, **n'a pas suffi à contrecarrer les mouvements de ségrégation urbaine** en cours, car cette ségrégation se reproduit dans le parc social, entre l'ancien qui se paupérise et se dégrade dans les quartiers de relégation sociale, et le neuf — très minoritaire quantitativement — dans les zones plus aisées et qui ne serait pas destiné aux populations modestes²⁸.

Pour éviter les ménages extérieurs à la commune, certains élus ont aussi réussi à imposer une véritable « préférence communale » dans les procédures d'attribution de logements sociaux. Le maire dispose en général d'au moins 20 % des attributions de logements sociaux de sa commune, mais les bailleurs sociaux, voire les services préfectoraux, anticipent parfois les préférences des élus en termes d'attribution aux ménages de la commune afin de conserver de bonnes relations avec ces élus rétifs au logement social. Comme le soulignait clairement le rapport issu de la concertation de 2013 sur les attributions de logements sociaux : « *En pratique, les communes tendent souvent à réserver les logements sociaux situés sur leur territoire à leurs propres administrés. Le critère d'appartenance — ou de préférence — communale est d'ailleurs largement intériorisé par les réservataires à tel point qu'ils ne proposent aux organismes d'Hlm que les candidats habitant déjà dans la commune, a fortiori lorsqu'ils sont en situation précaire*²⁹ ».

C'est ce que Fabien Desage appelle une « *banalisation* » architecturale et sociologique du logement social dans ces communes, qui s'accompagne d'une « *autochtonisation* » de ce nouveau parc³⁰, réservé aux habitants de ces communes. Cette préservation d'attributions communales, même dans le cadre d'intercommunalités, a d'ailleurs été un argument utilisé par les services de l'État ou des Epci, pour **faire accepter un pourcentage de logements sociaux aux élus réfractaires**. « *Se dessinent ainsi les contours d'une discrimination invisible, qui défavorise nettement les ménages issus des communes et des quartiers les plus pauvres et stigmatisés, et en particulier les grandes familles appartenant aux minorités visibles* », en conclut-il³¹.

²⁸ Il serait à cet égard utile de disposer de données comparées sur la composition des Hlm dans les communes SRU.

²⁹ Noémie Houard et Hélène Sainte Marie, *Concertation sur les attributions de logements sociaux, Rapport des groupes de travail remis à Cécile Duflot*, La Documentation française, 2013.

³⁰ Fabien Desage, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société* 2012/2 (Vol. 14), p. 197-226.

³¹ Fabien Desage, « 20 % de logements sociaux minimum, mais pour qui ? La loi SRU à l'épreuve de la « préférence communale » », *Savoir/Agir* 2013/2 (n° 24), p. 35-40.

Face à ces différentes tentatives de discrimination faites aux « étrangers » à une commune, de premières bornes ont été posées. Il est interdit de refuser le dépôt d'une demande de logement social au motif que la personne ne réside pas dans la commune³². De plus, dans un arrêt de 1998³³, le Conseil d'État considérait que la loi interdisait toute « grille d'établissement des priorités pour la proposition de candidats aux logements sociaux » en tant que cette grille comporte l'attribution de « points » au profit des demandeurs résidant ou ayant résidé depuis deux ans au moins dans la commune.

Toutefois, une certaine imprécision subsiste quant à la légalité d'une priorisation plus ou moins explicite des demandeurs « autochtones ». Le Défenseur des droits admet prudemment qu'une forme de préférence communale est acceptable « *comme un critère de pondération en cas d'égalité de situation des demandeurs, et non comme critère de priorisation* ».

C'est ainsi que la récente grille de cotation de la mairie de Paris attribue un « coefficient » positif aux ménages résidant ou travaillant à Paris de + 10 % à chaque fois. C'est-à-dire qu'un jeune ménage (4 points) en situation de handicap (4 points), logé chez un ami (2 points), prévoyant de se marier (4 points), avec ses 20 % liés à sa résidence et son travail à Paris, aura 17 points et deviendra prioritaire par rapport à une personne dans la même situation mais vivant à Saint-Denis, même si ce dernier est menacé d'expulsion (2 points)³⁴. À Rennes métropole également, l'appartenance du demandeur à la commune peut lui apporter jusqu'à 10 points, alors que le fait d'être au RSA n'en rapporte que 6. La préférence communale joue donc à plein et pas seulement à nombre de points égal. Et comme les choix d'attribution, en zone tendue, se font toujours entre des ménages ayant tous de bonnes raisons d'être relogés, le risque de discrimination demeure élevé. Évidemment, l'adoption de grilles de cotation a le mérite de mettre en lumière ces choix et permet de les discuter, alors que de nombreuses communes pratiquent ce type de préférence dans l'ombre, et parfois de manière bien plus radicale.

Le projet de loi Égalité et citoyenneté cherche à éviter ce type de situations, en prévoyant que « *l'absence de lien avec la commune d'implantation du logement ne peut constituer un motif de non attribution d'un logement adapté aux besoins et aux capacités du demandeur.* » Mais il n'est pas certain que cette formulation suffise à dissiper l'ambiguïté, si les autorités locales peuvent encore faire du lien avec la commune un critère parmi d'autres pour attribuer ou non un logement. S'il s'agit de gérer des contraintes comme l'éloignement domicile-travail ou la scolarisation des enfants dans la commune, les critères actuels autorisés par la loi (« *l'éloignement des lieux de travail et de la*

³² « Aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande. » (article 441-2-3 du CCH)

³³ Conseil d'État, « Commune de Longjumeau, 172597, 5 octobre 1998 » :

³⁴ <https://teleservices.paris.fr/cotation/jsp/site/Portal.jsp?page=cotationDls&view=cotationGrid>

proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs») doivent permettre d'y répondre, sans mettre en place un avantage systématique aux candidats communaux. Quoi qu'il en soit, **la préférence communale mérite un débat approfondi** afin d'expliciter des pratiques souvent informelles ou tellement évidentes qu'elles ne sont plus questionnées.

Cotation, location choisie, intercommunalité... : une autre politique du peuplement est-elle possible ?

Plaider pour la priorisation des ménages défavorisés dans l'attribution de logements sociaux situés dans les quartiers prisés, limiter les attributions de complaisance ou le favoritisme à l'égard des demandeurs «autochtones», on l'a vu, constituent des points-clés pour concilier droit à la ville et droit au logement. Mais il n'est possible d'y parvenir qu'en réformant globalement la procédure d'attribution Hlm. Le chantier est ouvert depuis des années, un groupe de travail très large sur le sujet ayant conclu en 2013 que « *l'accord est général pour souligner l'opacité du système, non seulement pour le demandeur mais aussi pour l'ensemble des parties prenantes, et pour affirmer, dans ces conditions, la nécessaire réforme de l'attribution des logements sociaux*³⁵ ».

Location choisie, cotation, transparence, passage à l'échelle intercommunale, priorisation des ménages à bas revenus ou prioritaires Dalo, reconquête du contingent préfectoral, mobilisation des autres contingents : les chantiers en cours, ouverts parfois de manière désordonnée, dessinent une procédure d'attribution en voie de profond bouleversement. Ces réformes, si elles sont menées à bien et parviennent à triompher des multiples conservatismes, sont porteuses d'une **potentielle grande avancée sociale** et méritent toute notre attention.

Pour que les ménages les plus en difficulté bénéficient réellement des logements sociaux disponibles, la cotation est un enjeu fondamental. Cette méthode d'attribution de Hlm est basée sur une évaluation objective des demandes en fonction d'un certain nombre de critères définis à l'avance et donnant droit à un certain nombre de points (c'est ce qu'on appelle le « scoring » au Royaume-Uni) en fonction d'un coefficient affecté à chaque critère.

Le projet de loi prévoit d'encadrer cette pratique encouragée par l'État. Mais il pourrait aller plus loin, en généralisant l'expérimentation, ou en incitant à sa mise en œuvre progressive, plutôt qu'en la laissant au libre choix des acteurs locaux. Ou tout du moins en permettant aux EPCI désireux de l'adopter de pouvoir l'imposer à leurs partenaires locaux, à l'instar de ce qui est proposé pour la location choisie.

³⁵ Noémie Houard et Hélène Sainte Marie, *Concertation sur les attributions de logements sociaux, Rapport des groupes de travail remis à Cécile Duflot*, La Documentation française, 2013.

À l'heure actuelle, les expérimentations de cotation lancées par quelques communes ou EPCI volontaires sont très encourageantes, même si des bémols restent à souligner. D'une part, à Paris par exemple, la cotation ne s'applique que pour le contingent de la mairie centrale, soit moins de 20 % des attributions (2 000 logements par an seulement), et seuls 5 arrondissements sont pour l'instant concernés. D'autre part, cette cotation n'intervient que dans un second temps, parmi les ménages sélectionnés par les agents de la ville.

La cotation, en plus de donner la priorité aux ménages en difficulté, **présente l'avantage essentiel d'améliorer la transparence des attributions** plutôt que de laisser une marge de manœuvre trop importante aux élus locaux et organismes Hlm. Cette liberté d'appréciation laissée aux élus entretient d'ailleurs — à tort ou à raison — des soupçons d'attributions de complaisance. Or, le débat sur la cotation doit être l'occasion de réaffirmer qu'il n'est pas du ressort des élus locaux de recevoir les demandeurs de logement social et de leur promettre, ou de leur laisser espérer, un logement social. À ce titre, il est important de saluer l'initiative de certains élus locaux qui, face à l'afflux des demandeurs, ont cessé de recevoir des demandeurs de Hlm dans leurs permanences, ou ont ouvert au public les délibérations des commissions d'attribution municipales. À travers ces mécanismes de transparence, il s'agit ici de protéger les acteurs locaux de la tentation ou de la suspicion de favoritisme et de discriminations.

Au-delà de l'enjeu que peut représenter la cotation, **la réforme en cours des attributions annonce**, si elle est menée à son terme, **un changement de paradigme** et de pratique. La conjonction de la cotation de la demande, de l'information sur le parc disponible, de la location choisie et de la mutualisation des contingents au niveau local risquent de modifier assez radicalement le système que nous connaissons, fondé sur des filières spécifiques y compris pour les personnes défavorisées.

Les attributions de logements sociaux devraient ainsi être plus transparentes et laisser plus de marges de manœuvres politiques, à une plus grande échelle, pour dessiner de véritables critères politiques d'attribution au lieu d'ajustements informels, par une grande diversité d'acteurs sur le terrain. Il s'agirait de passer de discussions confidentielles sur l'attribution d'un Hlm à tel ou tel ménage, à un débat public sur des critères à appliquer, localement et nationalement.

L'explicitation des critères pris en compte et leur pondération que permet la cotation expose les autorités qui jouent le jeu de la transparence à une critique des choix opérés. À l'inverse, les communes qui conservent une certaine opacité, en attribuant des Hlm sans critères publics précis, peuvent échapper à toute critique. C'est pourquoi **l'attribution discrétionnaire, à l'abri de la critique, risque de perdurer** et que la cotation mériterait d'être encouragée, voire imposée par la loi, tout en laissant aux collectivités responsables le soin de la mettre en œuvre.

Autre révolution souhaitable : la politique de peuplement, qui pourrait se développer davantage à l'échelle intercommunale ainsi que l'a annoncé Sylvia Pinel, ministre du Logement. Nous pouvons donc saluer, dans le projet de loi Égalité et citoyenneté, la recherche d'organisation et de cohérence dans les orientations locales données aux attributions des logements sociaux, en rendant obligatoires, pour les EPCI dotés d'un PLH approuvé, **une conférence intercommunale du logement** (CIL) et un accord collectif intercommunal (ACI). Reste à savoir si ces deux outils pourront imposer leurs objectifs à tous les acteurs de la filière.

Autre évolution souhaitable, afin de mieux répartir les demandeurs de logements sociaux sur l'ensemble du parc, au lieu d'une spécialisation commune par commune et bailleur par bailleur : instaurer des commissions d'attributions inter-bailleurs, d'autant plus utiles dans les quartiers comptant plusieurs bailleurs différents³⁶.

Sur tous ces sujets, quelques mois après l'adoption de la loi Alur, le paysage est en pleine mutation. Il évolue plutôt dans la bonne direction, mais les multiples réformes en cours — faute de cohérence et de simplicité — présentent toutefois le risque de s'arrêter au milieu du gué ou de ne **reposer que sur le volontariat des collectivités vertueuses**.

Dépasser la souveraineté communale

À quelles conditions peut-on alors réduire cette séparation et **cette tension entre droit au logement et mixité sociale** ? Sans doute en faisant de l'intercommunalité un espace de régulation et de compromis entre les différentes approches.

Face à la spécialisation des territoires, le développement des politiques de l'habitat à l'échelle intercommunale est sans doute l'antidote la plus efficace³⁷. Encore faut-il dépasser réellement les souverainetés communales, qui perdurent souvent au cœur même des intercommunalités. Or, les EPCI sont encore bien souvent une addition de choix municipaux plus que les espaces d'émergence d'un intérêt général communautaire.

Les structures intercommunales dites à fiscalité propre tendent en réalité à fonctionner la plupart du temps sur le modèle d'un syndicat intercommunal, c'est-à-dire fonctionnant à l'unanimité ou du moins à un large consensus, sans alternance politique marquée mais plutôt dans un mode bipartisan. Dans cette configuration, les maires conservent souvent une forme de droit de veto *de facto* pour tout ce qui touche leur commune. **La désignation des**

³⁶ Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *Politiques de peuplement et logement social. Premiers effets de la rénovation urbaine*, La Documentation française, Paris, 2013.

³⁷ Patrice Lanco, « Pour un acte 3 de la décentralisation », *Métropolitiques*, 2011.

élus intercommunaux par un suffrage indirect, c'est-à-dire issu des élections communales, **empêche de faire émerger un espace public proprement supra-communal** qui dépasse l'addition des légitimités et des intérêts communaux.

L'octroi de la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) aux intercommunalités, annoncé initialement dans le projet de loi ALUR en 2013, aurait été un pas important vers des EPCI dotés de pouvoirs d'urbanisme importants. Hélas, le compromis trouvé *in fine* au Parlement a ajouté la possibilité — pour une minorité de blocage très simple à réunir — d'empêcher ce transfert de compétences. Quant au transfert du permis de construire au niveau intercommunal, il n'a même pas été envisagé, alors qu'il peut permettre à des élus municipaux récalcitrants de contrecarrer les éventuelles ambitions des documents de programmation d'un niveau supérieur.

Malgré toutes ces limites, de petits pas en compromis, l'intercommunalité progresse. Même en cas de blocage par les communes sur les sujets centraux, l'EPCI se charge de sujets délaissés comme la résorption de l'habitat insalubre (OPAH). Des PLH communautaires et des PLU intercommunaux voient le jour dans des dizaines d'EPCI. Des fonctionnaires et des élus intercommunaux ont à cœur de défendre ces nouvelles institutions. Le mouvement avance : un intérêt général intercommunal émerge avec le soutien de l'État. Mais **la véritable révolution intercommunale**, au-delà des compétences qui lui sont dévolues, **consisterait en une élection au suffrage universel de ses représentants**. En attendant, la gouvernance locale reste au milieu du gué entraînant confusion des pouvoirs et dilution des responsabilités.

Le 1001-feuille de la Métropole du Grand Paris fera-t-il reculer la ségrégation ?

La réforme en cours de la métropole du Grand Paris, issue en particulier de deux lois successives (loi portant une nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe », loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM »), née officiellement le 1^{er} janvier 2016 pour prendre ses compétences à partir de 2017, offre un exemple très parlant des attermolements d'une évolution vers l'intercommunalité destinée à lutter contre la ségrégation spatiale, particulièrement criante en Île-de-France. Engagé en 2010, le « Grand Paris » dispose à son actif du constat enfin partagé que les frontières administratives de Paris, commune de 2 millions d'habitants, n'étaient plus adaptées pour gérer de manière harmonieuse une agglomération de 12 millions d'habitants. Plus personne ne défend ouvertement qu'une région aussi grande et intégrée puisse être administrée par plus de 1 000 communes sans susciter des phénomènes de repli.

Toutefois, la MGP sera-t-elle capable d'imposer ses choix d'aménagement du territoire et d'urbanisme aux 131 communes qui la composent, dans une logique de meilleure répartition des efforts de logement social et de péréquation financière ? Il est permis d'en douter, tant les alliances entre défenseurs de la souveraineté communale et les adversaires du partage entre les territoires ont permis de freiner l'ambition initiale. Certes, l'adoption d'un SCOT métropolitain et d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, qui tiendra lieu de PLH, est une avancée majeure, qui s'accompagne d'une possible délégation à la MGP des aides à la pierre. Certes, la création de 12 Établissements publics territoriaux (EPT) de taille critique (supérieure à 300 000 habitants), à la place des anciens EPCI, chargés d'élaborer des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, est la bienvenue dans une région qui en manquait cruellement. Mais les attributions de Hlm et la délivrance des permis de construire restent un pouvoir dévolu aux maires³⁸. De plus, la MGP n'a pas entre les mains des outils pour atteindre son ambition (transports, aménagement, établissement foncier). Ensuite, le choix a été fait de maintenir les départements de la Petite couronne. Or, ces territoires sont très clivés, entre départements riches (Paris, Hauts-de-Seine) et pauvres (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et leur maintien constitue un frein à une meilleure péréquation financière. Au final, le budget propre à disposition de la MGP sera proche de zéro. « *D'adoucissements en concessions, la MGP disposera à sa création d'un budget modeste : sur un total de 2,58 milliards d'euros, elle en rétrocedera 2,33 !* », écrit le géographe Simon Ronai³⁹.

³⁸ On peut toutefois espérer que le cadrage qui résultera de la conférence intercommunale du logement « métropolitaine » sera suffisamment précis pour que les attributions effectuées par les communes ou les EPCI puissent participer à un rééquilibrage des territoires.

³⁹ Simon Ronai, « Grand Paris : état des lieux de la construction métropolitaine après six mois de guerre de positions », *Métropolitiques*, 1^{er} juin 2015.

La capacité de la nouvelle entité à s'imposer comme un acteur légitime capable de faire valoir un intérêt général « grand-parisien » est hypothéquée par sa carence en termes de lisibilité et de légitimité. Au gré des allers-retours entre Assemblée, Sénat et élus métropolitains, de compromis en retours en arrière, la réforme est apparue incompréhensible aux citoyens et même parfois aux élus eux-mêmes, soulignant l'absence générale de vision politique partagée. Une des raisons, au-delà de la complexité du processus décisionnel, tient au maintien des entités préexistantes (communes, EPCI devenus EPT, départements, région) si bien que la MGP apparaît comme une couche de plus à un mille-feuille déjà étouffant. Quant à la légitimité des élus métropolitains, elle est limitée par leur mode d'élection indirecte. Faute de choix direct par les électeurs, les élus métropolitains peineront à dégager des majorités claires et à s'affirmer face aux élus locaux. Cette question reste donc un enjeu majeur des prochaines élections, prévues en 2020.

Reste la question du périmètre. La MGP, définie à l'échelle de la Petite couronne, laisse à ses franges de vastes territoires qui sont pourtant parties intégrantes de l'agglomération francilienne. Regroupés en plusieurs EPCI, il reviendra à la région Île-de-France de les gouverner en lien avec le centre de l'agglomération parisienne, en évitant une concurrence entre région et MGP.

Enfin, pour la MGP comme pour les autres avancées vers un pouvoir accru des intercommunalités, il est clair que ses éventuels effets ne pourront se faire sentir qu'à moyen terme, le temps que les institutions se créent et élaborent des documents de planification capables de faire évoluer les politiques locales. Bref, en attendant la montée en puissance des intercommunalités, l'État garde un rôle indispensable de cohésion territoriale.

L'affirmation de véritables intercommunalités pleinement en charge de l'habitat permettrait **le développement de politiques territorialisées**. Sans quoi l'État est en effet réduit à édicter des normes de plus en plus précises sur le nombre et le type de logements sociaux à construire, commune par commune, sur le type de ménages à accueillir dans chaque quartier et pour chaque contingent. De véritables « usines à gaz » se constituent dans le code de la construction, qui finissent par être si complexes qu'elles deviennent illisibles et sont au final parfois contournées au niveau local, sans que les services de l'État n'aient (ou ne se donnent) les moyens de vérifier leur mise en œuvre. Elles s'appuient sur des critères nationaux par nature réducteurs, comme la dichotomie QPV/hors-QPV, alors qu'**une politique urbaine ne peut se mettre en place que dans la dentelle et la concertation locale**. En attendant une gouvernance locale mature, ces outils de pilotage permettent toutefois de garantir un respect minimal du droit au logement. Mais le système semble arriver à bout de souffle, étouffé par les schémas, les quotas et les ajustements législatifs réguliers qui épuisent les acteurs locaux et éloignent les citoyens de la compréhension des enjeux politiques.

QUARTIERS DE RELÉGATION : ET SI ON PENSAIT AUX HABITANTS ?

La mixité sociale, on l'a vu, peut être atteinte sans pénaliser le droit au logement des ménages modestes, en agissant dans les quartiers insensibles pour les amener à partager l'effort de développement de logements à vocation sociale et d'accueil des personnes mal-logées. Il ne faut naturellement pas pour autant en conclure qu'il serait inutile d'agir dans les quartiers fragilisés. Bien au contraire, mais il s'agit moins ici de construire des logements sociaux que d'en rénover, moins de répartir les populations que de permettre à celles qui y vivent, ici et maintenant, d'y vivre mieux, de pouvoir être pleinement actrices de leurs quartiers, en disposant d'équipements et de services publics de même qualité que tous les autres.

Les conditions de logement des habitants des quartiers populaires progressent inégalement : les leçons du PNRU

Au moment de s'interroger sur les objectifs d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers populaires et de mixité sociale, il est indispensable de revenir sur le bilan du Programme national de rénovation urbaine (PNRU 1, 2004-2013), qui visait justement ces deux buts. La rénovation urbaine a-t-elle pu apporter des réponses satisfaisantes face à une réalité sociale aussi difficile ? À l'heure où un nouveau programme est déployé sur le territoire national, les effets de la première vague de rénovation urbaine, ayant touché 490 quartiers, commencent à être évalués.

Selon l'enquête Panel politique de la Ville (PPV) 2011, sept ménages sur dix se déclarent plutôt (49 %) ou tout à fait (21 %) satisfaits des travaux réalisés dans leur quartier, mais sont sans illusion sur le changement fondamental sur leurs conditions de vie. Ils ne sont ainsi que 19 % à juger que la qualité de l'habitat de leur quartier s'est améliorée, contre 71 % qui ne voient aucun changement et 10 % qui constatent même une dégradation. Si 3 % seulement des ménages dans les ZUS non-rénovées perçoivent une amélioration de leurs conditions de vie, ce taux monte à 15 % dans les quartiers concernés par une opération ANRU. Un résultat modeste mais réel.

D'après un sondage de 2013 effectué par l'institut CSA pour l'ANRU auprès d'habitants de quartiers concernés depuis au moins quatre ans par une opération de rénovation urbaine, **la réhabilitation semble avoir eu un impact sur l'attractivité du quartier puisque 65 % des habitants concernés et 68 %**

des habitants du reste de la commune conseilleraient à un de leurs proches de venir habiter dans le quartier rénové. Une attractivité qui progresse avec l'avancement des travaux aux yeux des habitants des quartiers (+5 points par rapport à 2011). De plus, ils se montrent très majoritairement satisfaits de vivre dans leur commune (86 %) et dans leur quartier (78 %), un taux qui a progressé au cours des quatre dernières années (+11 points par rapport à 2007 pour le quartier).

Reste que si le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) mené ces dernières années a indubitablement eu le mérite d'améliorer le bâti des quartiers concernés et d'offrir de nouvelles perspectives résidentielles à certains ménages, il a parallèlement contribué à accentuer la pénurie de grands logements très sociaux, en les remplaçant par des logements souvent plus petits et plus chers. Pendant des années, il a également réduit les attributions au sein du parc social des communes concernées, qui avaient déjà du mal à reloger les ménages des bâtiments démolis. Enfin, en contractualisant directement avec les communes, **l'ANRU a trop souvent négligé la montée en puissance des intercommunalités** et ainsi a freiné une plus grande planification urbaine à l'échelle des bassins de vie, ce qui a par exemple fortement nui à la reconstruction de l'offre de logements sociaux démolis dans les autres parties du territoire, là où pourtant ils font profondément défaut. À l'heure du bilan, la réalité s'est finalement rappelée aux décideurs : loin de l'objectif initial de 250 000 logements démolis, l'ANRU en aura finalement supprimé 148 000. En partie parce que des habitants des grands ensembles ont manifesté le fait qu'ils étaient attachés à leur quartier, à son histoire et à la solidarité qui s'y manifeste. Et que si l'amélioration des conditions de logements et d'habitat était une impérieuse nécessité, la forme architecturale de leur immeuble, en tant que telle, n'était pas aussi déterminante que certains pourraient le penser au regard des difficultés économiques et sociales qui pèsent sur leur quotidien.

Au final, le PNRU a-t-il participé à la déségrégation des quartiers concernés ? La réponse n'est pas évidente. La chercheuse Christine Lelévrier a constaté des phénomènes de « reconcentration » de la pauvreté sur les segments du parc non rénovés, où les familles délogées ont été relogées ; les logements neufs reconstruits, aux loyers supérieurs, étant destinés à des familles moins précaires : **« la démolition et le relogement n'ont pas dispersé les populations les plus pauvres ni favorisé leur mobilité à l'extérieur des quartiers. C'est même l'inverse qui s'est produit ; 89 % des ménages relogés restent dans leur commune, pour moitié dans leur quartier ; ils n'ont pas non plus accès majoritairement à des quartiers plus mixtes, 65 % des habitants concernés étant relogés dans une zone urbaine sensible. Par ailleurs, le processus même de la démolition a un effet pervers : il entraîne le départ spontané de 15 % de ménages qui ont un peu plus de revenus, alors qu'ils contribuaient à la diversité sociale. Enfin, la relocalisation des ménages amène aussi à des reconcentrations de populations homogènes à l'échelle d'immeubles et de**

secteurs »⁴⁰. De son côté, le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU décrit une situation plus nuancée : sur 13 quartiers analysés, dix « ont connu un mouvement de déségrégation (assez marqué pour 7 d'entre eux), un est resté stable, deux se sont dégradés⁴¹ ». Ces résultats constatés amènent à poursuivre l'évaluation à plus long terme.

Finalement, faire venir des classes moyennes dans des logements locatifs intermédiaires ou en accession à la propriété dans les quartiers rénovés s'est révélé souvent illusoire. Les logements de la Foncière Logement, émanation d'Action Logement, par exemple, destinés à l'origine à des classes moyennes supérieures, tardent à voir le jour et sont finalement parfois loués au niveau de loyer PLUS. De même, le nombre élevé de démolitions envisagées a été ramené à de plus justes proportions. Bref, ceux qui craignaient à juste titre que la mixité espérée vienne pénaliser les ménages à bas revenus ont, d'une certaine manière, obtenu satisfaction. « Du point de vue de la mixité, c'est un échec patent, explique ainsi le politiste Renaud Epstein, les quartiers restent populaires et immigrés. Mais est-ce que cet objectif était pertinent ? Finalement, le succès de l'ANRU est d'avoir investi dans ces quartiers populaires et d'avoir bénéficié à leurs populations⁴². » En effet, le PNRU aura permis un investissement total de 47 milliards d'euros dans des quartiers en difficulté et produit des résultats visibles et concrets, contrairement à tant d'effets d'annonce entendus ces dernières années au sujet de ces zones délaissées.

Les leçons du PNRU1 doivent être tirées pour la seconde phase du programme. Le « PNRU2 » (2014-2024) est censé mieux prendre en considération les aspirations des habitants⁴³ et s'élaborer à l'échelle intercommunale au lieu d'imposer de manière uniforme des démolitions rapides, sans concertation avec les habitants, et dans un processus de décision national favorisant les élus locaux les plus importants. L'ambition de tourner le dos à ces pratiques est louable, mais le PNRU 2 s'annonce d'ores et déjà bien moins ambitieux. Le financement consacré à l'ANRU, d'un montant de 5 milliards d'euros de subventions seulement sur les dix prochaines années, entièrement financé par Action Logement, apparaît bien minime quand on le compare aux 12 milliards débloqués par l'État et Action Logement pour les dix années précédentes⁴⁴. Cette diminution n'est pas justifiée : le PNRU 1 s'est attaqué à de nombreux sites, parfois emblématiques, avec des travaux quelquefois spectaculaires. Mais il ne faut pas oublier que **la plupart des logements en ZUS et aujourd'hui**

⁴⁰ Christine Lelévrier, « Au nom de la « mixité sociale » Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine », *Savoir/Agir* 2013/2 (n° 24).

⁴¹ Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *Politiques de peuplement et logement social. Premiers effets de la rénovation urbaine*, La Documentation française, Paris, 2013.

⁴² Conférence, « Rénovation urbaine, entre karcher et dynamite », 22 août 2014.

⁴³ 85 % des ménages concernés par une opération ANRU déclarent n'avoir pas été consultés, alors que la moitié d'entre eux aurait souhaité l'être (enquête Panel politique de la Ville 2011).

⁴⁴ CESER Île-de-France, « Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) en région Ile-de-France - Analyses et propositions », 19 novembre 2015.

en QPV n'ont pas été concernés. L'équivalent de 10 % des Hlm en QPV ont été démolis-reconstruits (141 000), et un quart (330 000) ont été réhabilités.

La mixité sociale n'est pas tout. La politique de rénovation urbaine a sans doute également sous-estimé l'importance de la mixité fonctionnelle, qui consiste à développer des activités économiques et commerciales ainsi que des équipements et des services publics dans des zones parfois assimilées à des « cités-dortoirs ». Hélas, comme le regrette un récent rapport du CESER-Île-de-France, « *La plupart des rapports institutionnels font un bilan mitigé en matière de mixité fonctionnelle des quartiers. Des opérations concernant des espaces commerciaux n'ont été programmées que dans la moitié des conventions au niveau national*⁴⁶. » D'après le rapport de mai 2015 de l'IAU Ile-de-France sur la mixité fonctionnelle, 2 % seulement du coût total des PRU ont été consacrés au développement économique, et 0,7 % au commerce. « *La fonction habitat a donc été revalorisée dans le PRU1 au détriment de la fonction économique. Le contraire en somme de la mixité fonctionnelle affichée dans les textes* ⁴⁷ »

Vers une mixité sociale endogène aux quartiers ?

L'amélioration des conditions de vie dans les quartiers populaires, outre les bénéfices pour les habitants, aurait des effets de mixité sociale tout aussi assurés que les politiques de peuplement. D'une part, il est illusoire d'espérer faire revenir massivement des classes moyennes dans des quartiers dégradés et stigmatisés — comme a pu le constater le sociologue Pierre Gilbert aux Minguettes à Vénisieux⁴⁷. D'autre part, et c'est sans doute le point le plus important, l'amélioration des conditions d'habitat, **la diversification des statuts d'occupation et la proposition d'une offre neuve de qualité en accession sociale peuvent permettre à des ménages issus de ces quartiers, en situation socialement ascendante, de rester dans des secteurs auxquels ils sont attachés**, leur permettant ainsi « *une petite promotion résidentielle sans perdre les nombreuses ressources de proximité, dont on sait l'importance dans les milieux populaires*⁴⁸ ». En effet, il ne faut pas sous-estimer l'attache d'une partie des habitants à leur quartier, même si celui-ci est parfois dévalorisé de l'extérieur. Une réalité qui doit venir nuancer la focalisation sur « l'effet quartier ».

Cette catégorie de ménages accédants au sein de leur quartier est sans doute la plus importante quantitativement pour limiter la ségrégation sociale des

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ IAU Île-de-France, « La mixité fonctionnelle au regard du commerce. Retour sur 4 quartiers en rénovation urbaine », mai 2015.

⁴⁷ Pierre Gilbert, « Promouvoir l'accès à la propriété dans les cités Hlm. Rénovation urbaine et fragmentation des classes populaires », *Savoir/Agir* 2013/2.

⁴⁸ *Ibid.*

quartiers sensibles. Comme le montre le géographe Yoan Miot à propos de la polarisation sociale de l'agglomération lilloise, la ségrégation dans une ville pauvre comme Roubaix est moins due à l'assignation à résidence de ses habitants qu'au départ de ses couches moyennes ascendantes vers d'autres communes. « *La focalisation sur la ségrégation, écrit-il, notamment à travers sa mesure en coupe instantanée, cache les logiques de promotion résidentielle des ménages et induit un discours pessimiste des acteurs locaux et des chercheurs sur l'efficacité des politiques urbaines à destination des quartiers pauvres. En outre, elle induit une volonté de contrôle des flux entrants et la mise en œuvre de politique de captation des ménages les plus aisés alors que c'est la question de l'ancrage des ménages en cours d'ascension qui s'avère déterminante*⁴⁹. »

Cette mixité sociale « endogène » aux quartiers populaires présente également l'avantage de fidéliser les habitants disposant des ressources les plus importantes, qui peuvent jouer un rôle social positif, et évite de réserver les logements neufs de qualité aux habitants extérieurs au quartier, ce qui serait difficile à accepter pour les habitants en place. **L'envie de rester dans leur quartier, pour les habitants concernés par l'ANRU, a parfois pu être vu comme un échec de la politique de la Ville**, puisqu'elle n'a pas permis d'attirer de nouvelles populations. Cette aspiration à rester au quartier est pourtant sans doute le meilleur indice d'une certaine forme de succès.

Cette réalité montre, au-delà des clichés sur ces « ghettos » à démolir uniformément, une réalité bien plus diverse. La plupart de ces quartiers ne sont pas des « ghettos » à démolir. Parler de « ghettos » ou d'« apartheid » est une tendance que la plupart des chercheurs refusent, car elle n'est pas adaptée à la réalité française, plus nuancée. Il n'existe pas en France de quartiers de grande ampleur concentrant des personnes de même origine par exemple. Les grands ensembles sont extrêmement divers si l'on s'en tient à ce critère. S'il existe des quartiers fortement ségrégués socialement, leur taille n'est pas comparable aux quartiers américains, ni même bien sûr aux bidonvilles et favelas des pays du Sud. **En France, quartiers riches et quartiers pauvres sont rarement éloignés de plus de quelques kilomètres.** La plupart des habitants vivent dans des communes ou des quartiers relativement mixtes. Les mariages mixtes y sont fréquents et brassent rapidement les populations immigrées et les non-immigrées⁵⁰. Ensuite, la « ghettoïsation » suppose une contrainte forte. Aux Etats-Unis toujours, au temps de la ségrégation, les policiers interpellaient les Noirs qui sortaient de leur quartier, ils n'avaient pas le droit d'habiter avec les Blancs. Rien à voir avec la France, où la relégation de populations ouvrières et immigrées s'est faite essentiellement sur des critères de classe, et secondairement ethnique.

⁴⁹ Yoan Miot, « La ségrégation socio-spatiale dans la métropole lilloise et à Roubaix : l'apport des mobilités résidentielles », *Géographie, économie, société* 2012/2.

⁵⁰ Loïc Wacquant, *Parias urbains, Ghetto, banlieues, État. Une sociologie comparée de la marginalité sociale*, La Découverte, Paris, 2007, p. 191.

La mixité sociale n'est pas la seule solution pour les quartiers de relégation

Les quartiers dits « sensibles » sont confrontés à des problèmes urbains liés au quartier lui-même (état du bâti, localisation, dégradation de l'environnement urbain, éloignement, enclavement) et sociaux propres à ses habitants (chômage, formation, paupérisation). **Répartir différemment leurs populations**, en espérant attirer des ménages plus aisés et loger ailleurs certains des ménages pauvres, **ne changerait pas fondamentalement les problèmes** pointés ici. Dans le premier cas, le quartier resterait dégradé. Dans le second, certains de ses habitants pauvres seraient simplement disséminés ailleurs. S'il est nécessaire de faire reculer la concentration de la pauvreté, il ne faut pas oublier que le problème premier reste tout de même la pauvreté, avant sa plus ou moins grande concentration.

Comme l'écrivent Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, « *La focalisation sur l'exclusion et sur « les handicaps » sociaux a conduit à construire les quartiers populaires comme des quartiers et des populations « à problèmes », la seule solution venant alors de la dispersion de la pauvreté au nom de la mixité sociale. Or ce scénario de la dispersion non seulement apparaît de plus en plus improbable, voire inacceptable ; les mobilités imposées par la rénovation urbaine ont contribué à affaiblir les solidarités sociales alors que se reconstituent plus loin des poches de pauvreté. Surtout, la réalité des quartiers populaires apparaît bien plus diverse et dynamique. Ces quartiers sont aussi des lieux de solidarité, de réussite, d'innovation et de création. Sans angélisme, il convient de sortir du discours réducteur sur le ghetto qui joue comme une imposition faite aux habitants des quartiers populaires, et de montrer à la société française une vision plus complexe de la réalité. Reconnaître l'existence de quartiers populaires n'implique pas pour autant d'entériner la ségrégation spatiale mais bien de reconnaître le rôle et les spécificités de ces quartiers, y compris dans l'innovation.* »⁵¹

La mixité sociale est un principe consensuel en la classe politique et dans les médias, mais de nombreux chercheurs en débattent ardemment. Le cœur de la discussion tourne autour de l'existence ou non d'un « effet quartier ». À condition sociale égale, vivre dans un quartier pauvre joue-t-il un rôle négatif, positif ou neutre sur la situation sociale de leurs habitants ? Pour schématiser, les contempteurs de la mixité mettent en avant les ressources identitaires et en termes de solidarité tirées d'une appartenance à un quartier « populaire » : entraide, identité collective, résistance aux discriminations, organisation communautaire. Les partisans de la mixité, de leur côté, soulignent que ces supposés avantages des quartiers populaires ont mal résisté à la dégradation sociale dans un contexte de chômage de masse. Les jeunes n'y trouveraient

⁵¹ Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache (2013), « Pour une réforme radicale de la politique de la Ville », *Rapport au ministère délégué chargé de la Ville*, juillet 2013.

plus guère d'exemples de réussites professionnelles ou scolaires motivantes, et les effets d'entraînement dans la spirale de l'échec scolaire — voire des effets de bandes — détérioreraient les conditions de vie, sans compter la discrimination à l'adresse qui pénalise les habitants sans que les réseaux associatifs ou politiques issus des quartiers parviennent à forger une identité collective populaire mobilisatrice⁵².

Les débats se focalisent souvent sur les effets de la ségrégation résidentielle sur l'école, en particulier autour de certains « collèges-ghettos », à l'instar de ces 70 collèges (soit 1 % d'entre eux) qui accueillent plus de 82 % de collégiens d'origine sociale défavorisée, alors que cette catégorie ne représente que 39 % des collégiens en moyenne nationale⁵³. Le Conseil national de l'évaluation du système scolaire (CNESCO) estime même que 10 % des collégiens sont scolarisés dans des collèges ségrégués, comptant plus de 60 % d'enfants d'ouvriers, au chômage ou inactifs. À l'autre bout de l'échelle sociale, un élève d'origine très favorisée (CSP+) a presque deux fois plus de camarades aisés dans son établissement qu'un élève des classes moyenne ou populaire. Or, plusieurs études (en France et à l'étranger) attestent de **l'effet positif pour les élèves de la mixité scolaire et sociale à l'échelle des établissements et des classes**, en termes d'émulation, de cohésion sociale, de citoyenneté ou d'ouverture d'esprit⁵⁴. Cette mixité serait d'ailleurs bénéfique pour presque tous, et pas seulement pour les élèves des couches populaires ou les élèves en difficulté⁵⁵. Certains parents d'élève, dans des zones très ségréguées, s'alarment à juste titre de l'absence de mixité scolaire et vont parfois jusqu'à réclamer « des petits blonds » dans leurs écoles, comme ce fut le cas lors de la mobilisation des mères d'élèves d'écoles et collège du Petit-Bard, un quartier pauvre de Montpellier, où sont scolarisés une grande majorité d'enfants d'origine marocaine⁵⁶.

Ce débat est important à mener, en particulier dans les zones les plus ségréguées, mais il ne faut pas résumer le problème des écoles des quartiers populaires à la mixité sociale. D'une part parce que le lien entre ségrégation résidentielle et échec scolaire n'est pas si évident. D'après le Cnesco, « *la composition des classes contribue autant à la ségrégation scolaire que la ségrégation résidentielle et entre les établissements*⁵⁷ ». Autrement dit, **on pourrait diminuer l'hétérogénéité scolaire entre les classes uniquement en évitant les classes de niveau** au sein des établissements. De plus, les scientifiques ne sont pas unanimes sur les effets significativement bénéfiques

⁵² Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Robert Laffont, Paris, 2008. Eric Maurin, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, Paris, 2004.

⁵³ Son Thierry Ly et Arnaud Riegert, « Mixité sociale et scolaire et ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycées français », CNESCO, Juin 2015.

⁵⁴ Conférence de comparaisons internationales, Rapport CSE-CNESCO, « Mixités sociale, scolaire et ethnoculturelle à l'école : quelles politiques pour la réussite de tous les élèves ? », juin 2015.

⁵⁵ Nathalie Mons : « La mixité sociale est un avantage pour tous les élèves sans exception », *Libération*, 18 octobre 2015.

⁵⁶ Sarah Finger, « En classe, on voudrait des petits blonds avec nos enfants », *Libération*, 3 juin 2015.

⁵⁷ Son Thierry Ly et Arnaud Riegert, « Mixité sociale et scolaire et ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycées français », CNESCO, Juin 2015.

de la mixité sociale à l'école en termes de réussite scolaire, alors que d'autres facteurs bien plus déterminants ont été mis en évidence, comme le nombre d'élèves par classe, l'absence de bruit à domicile ou des logements moins surpeuplés⁵⁸. Comme l'écrit un rapport parlementaire sur le sujet, « *la corrélation entre la mixité sociale et la performance scolaire n'est pas solidement établie*⁵⁹ », en raison de résultats « *contradictaires* ».

La plupart des mouvements de protestation de parents réclament avant tout de meilleures écoles, des professeurs plus nombreux, mieux formés, plus expérimentés, des effectifs par classe moins étouffants, des intervenants extérieurs, des pédagogies adaptées aux élèves en difficulté. En Seine-Saint-Denis, le mouvement des parents d'élèves en colère contre le manque récurrent d'enseignants remplaçants a estimé qu'un enfant du département perdait en moyenne entre six mois et une année de cours tout au long de sa scolarité faute de remplaçants. À tel point que le Défenseur des droits a reconnu, en juillet 2015, une « *rupture du principe à valeur constitutionnelle d'égalité des usagers devant le service public*⁶⁰ ». De manière générale, le **principe de discrimination positive territoriale**, qui a présidé à la création des Zones d'éducation prioritaires — devenues Réseaux d'éducation prioritaires (REP), **est finalement bien peu mis en œuvre**. En 2015, les écoles REP+ n'ont que 1,5 enfant en moins par classe en moyenne par rapport aux écoles hors REP⁶¹. D'après un rapport parlementaire, les moyens supplémentaires fléchés vers les 20 % d'élèves scolarisés dans les établissements supposés « prioritaires » ne mobilisent que 1,56 % des dépenses publiques d'éducation : « *C'est environ moitié moins que ce qui est recommandé par l'OCDE* », déplorent les auteurs⁶². De manière plus générale, la « politique de la Ville » n'est dotée que de 450 millions d'euros en 2015, une somme dérisoire au regard des retards de ces zones, ne serait-ce que par rapport au droit commun des services publics des autres territoires.

En définitive, plutôt que d'attendre les effets d'un hypothétique changement de population (les espoirs de la politique de rénovation urbaine à cet égard ont été souvent déçus), il convient avant tout de **s'intéresser au sort des habitants des « quartiers »**, ici et maintenant, en assumant qu'il existe et existera des quartiers populaires et que l'objectif des politiques doit être avant tout d'améliorer leur quotidien, en s'appuyant sur leurs ressources et leurs identités, plutôt que de chercher à les « invisibiliser » à tout prix. Il faut

⁵⁸ D'après une étude économétrique, menée par l'OFCE pour l'Onpes et le PUCA à partir de l'enquête Logement 2002, toutes choses égales par ailleurs, un élève dont le logement est surpeuplé ou exposé au bruit a 40 % de plus de risques d'être en échec scolaire. OFCE, « La mesure du coût économique et social du mal-logement », octobre 2015 : http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_final_ONPES_PUCA_OFCE_V2.pdf

⁵⁹ Yves Durand et Rudy Salles, « Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale », décembre 2015.

⁶⁰ Décision du Défenseur des droits n°2015-262, « Situation scolaire à Saint-Denis : le Défenseur des droits adresse trois recommandations à la ministre de l'Éducation nationale », 9 novembre 2015.

⁶¹ Projet annuel de performances du programme « Enseignement scolaire public du premier degré » annexé au PLF 2016.

⁶² Yves Durand et Rudy Salles, « Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale », décembre 2015.

assumer que les quartiers populaires, au moins à moyen terme, accueillent en majorité des familles pauvres ou modestes, à qui il faut impérativement assurer des services publics — école, culture — de qualité et donner à ces quartiers les mêmes chances que les autres.

Or, d'après l'enquête Conditions de vie et aspirations du Crédoc⁶³, **près de deux tiers des personnes qui disent vivre ou travailler dans un quartier « sensible » ont l'impression que leurs conditions de vie se sont beaucoup dégradées ces dernières années.** Répondre à ce malaise des habitants des zones sensibles implique, on l'a vu, de poursuivre une action sur le bâti et la mixité fonctionnelle, sur la qualité des écoles, mais aussi sur l'accès aux autres services publics, qu'ils soient fournis par la puissance publique ou par des associations : soutien scolaire, médiathèques, centres socio-culturels, transports en commun, PMI, ressourceries et régies de quartier, entreprises d'insertion par l'activité économique, accès à la formation et à l'emploi.

⁶³ Crédoc, « Évolution du regard sur les quartiers sensibles » et les discriminations entre 2009 et 2014 », *Collection des rapports*, n°322, avril 2015.

De nombreux débats complexes traversent les champs politiques et scientifiques sur l'importance de la mixité sociale et, le cas échéant, les meilleurs moyens de combattre la ségrégation sans sacrifier pour autant le droit au logement. La mixité est-elle bénéfique aux ménages des quartiers populaires ou est-elle une manière d'accélérer leur gentrification ? Faut-il disperser les populations pauvres ? Faut-il privilégier des ménages de classes moyennes dans les quartiers pauvres ?

Confrontés à des débats théoriques difficiles à trancher, les acteurs ont besoin d'orientations pratiques pour guider leur action. Face à ces incertitudes, deux grandes priorités nous semblent indispensables et prudentes, allant de manière assez sûre dans le sens du droit au logement et de la mixité sociale sans opposer l'un à l'autre.

La première consiste à **favoriser l'installation de ménages pauvres et modestes dans tous les quartiers**. Cette mixité chez les plus aisés passe par la production de logements abordables, sociaux ou privés, et leur attribution à des ménages en difficulté. À l'inverse, la mixité imposée de force dans les quartiers populaires est plus ambivalente car, seule, elle peut mener à réduire l'offre de logements à bas loyer pour les ménages pauvres. Il ne sera pas possible d'accéder à une véritable mixité sociale sans agir sur les quartiers aisés. Mécaniquement, le relogement des pauvres dans les quartiers riches diminue leur concentration dans les quartiers défavorisés. Il n'est pas anodin de constater que le groupe de travail sur les attributions, réunissant des acteurs aux positions volontiers antagonistes, est arrivé aux mêmes conclusions : « *Au gré de la concertation, les positions des uns et des autres ont évolué. Il a finalement été décidé que les politiques d'attribution ne devaient pas générer d'exclusion systématique de certaines catégories sociales, même au nom de la mixité sociale. Un consensus a été obtenu sur l'idée de promouvoir la mixité sociale par des actions positives, définies à l'échelle intercommunale, visant à faciliter l'accès à des quartiers sans problème ou attractifs pour des publics défavorisés*⁶⁴. »

La seconde piste indispensable et consensuelle, sans effets pervers possibles, consiste à **améliorer dès maintenant les conditions de vie dans les quartiers populaires**, sans déloger les ménages pauvres pour les remplacer par des classes moyennes dont la venue est incertaine. Des bâtis rénovés, des écoles de qualité, des espaces publics entretenus, des services et équipements adaptés : la concentration de ménages défavorisés justifie à elle seule la concentration de moyens supplémentaires pour contrecarrer l'injustice sociale. Par la suite, de

⁶⁴ Noémie Houard et Hélène Sainte Marie, *Concertation sur les attributions de logements sociaux, Rapport des groupes de travail remis à Cécile Dufлот*, La Documentation française, 2013.

meilleures conditions de vie constituent une condition *sine qua non* pour attirer des classes moyennes dans les quartiers politiques de la Ville (mixité exogène), et surtout pour inciter les ménages en ascension sociale issus de ces quartiers à y rester (mixité endogène).

De manière plus générale, ces politiques doivent pouvoir **dessiner un « socle républicain⁶⁵ » capable de dépasser les contradictions entre mixité et droit au logement**, en s'appuyant sur l'affirmation progressive du droit au logement dans la législation, qui s'est accompagnée de la reconnaissance d'un droit à la liberté de choix et d'un droit à la ville. Ce socle peut être résumé à ce triptyque :

- le droit à « un logement décent et indépendant » selon les termes de l'article 1 de la loi du 31 mai 1990 qui est reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle et garanti par la mise en œuvre du droit au logement opposable,
- la liberté pour chaque personne de choisir son mode d'habitat ce qui en principe légitime le droit de refus des propositions de logement et suppose que les différents statuts d'occupation, notamment celui de propriétaire, restent accessibles,
- le droit à la ville qui permet d'échapper à l'assignation à résidence dans des territoires déclassés et suppose que la mixité sociale soit la règle dans tous les quartiers.

Au fond, il ne s'agit pas de juxtaposer ces différents éléments, au risque de faire naître des antagonismes entre eux, mais d'en faire les composantes d'un droit à l'habitat⁶⁶ auquel elles donnent un contenu extensif. En d'autres termes, **passer du droit au logement au droit à l'habitat** permettrait de mieux reconnaître « le socle républicain » de la politique du logement et de marquer l'importance qu'il convient d'attacher à ses différentes dimensions.

Ainsi, afin d'éviter les mauvais usages de la mixité sociale, mieux vaut parler, dans la lignée d'Henri Lefebvre, d'un « droit à la ville », en complément du droit au logement. Parler de « droit à la ville » revient à en faire une ressource pour les ménages modestes, alors que l'injonction à la mixité sociale peut se retourner contre eux. **Le droit à la ville leur reconnaît la possibilité de ne pas rester assigné à résidence** sans leur interdire de résider dans aucun quartier de l'agglomération, fût-il populaire. Pour autant, leur affirmation conjointe ne lève pas l'ambiguïté des formulations et ne résout pas les tensions que fait naître la mise en œuvre de ces divers objectifs.

⁶⁵ Conseil d'analyse économique, « Loger les classes moyennes », 2008, p. 12.

⁶⁶ La loi Quilliot du 22 juin 1982 avait d'ailleurs repris cette formulation en indiquant à son article premier que « le droit à l'habitat est un droit fondamental ».

La conjugaison de la mixité sociale et du droit au logement se décline, dans les outils politiques à notre disposition, par des actions sur la production et l'attribution de logements accessibles. Mais elle implique à plus long terme une action volontariste de régulation des marchés immobiliers ; sans quoi les mécanismes correcteurs auront toujours un temps de retard par rapport aux dynamiques économiques de gentrification de la ville.

Il serait entre autres nécessaire de **redistribuer la rente foncière en surtaxant les transactions des biens immobiliers les plus chers**. Cette « Contribution de solidarité urbaine », défendue par la Fondation Abbé Pierre depuis son Contrat social de 2012, a pour but de résorber les inégalités territoriales en ponctionnant la hausse des prix les plus élevés des quartiers riches pour financer la rénovation des logements et la production de logements abordables dans les quartiers qui en manquent, au sein d'un même territoire. Elle pourrait être complétée par une extension de la « taxe Apparau », relative aujourd'hui aux micrologements aux loyers indécents, à tous les loyers supérieurs au « loyer médian majoré » introduit dans la loi ALUR. Celle-ci autorise en effet des « compléments de loyer » au-delà du loyer médian majoré, lui-même situé 20 % au-dessus du loyer médian. Surtaxer ce complément de loyer permettrait ainsi de décourager ces loyers excessifs tout en contribuant à financer des politiques redistributives à travers la production de logements socialement accessibles. Dans les deux cas, le principe de cette fiscalité consiste à utiliser la ségrégation par les prix pour mieux la combattre, et en quelque sorte à taxer les mécanismes de ségrégation et à **faire payer les ségrégateurs plutôt que les ségrégués**. De la même manière, il serait souhaitable de fiscaliser davantage les donations et successions, moteurs importants de la reproduction des inégalités face au logement et de la hausse des prix, en les taxant davantage afin d'améliorer l'égalité face au logement et à l'accumulation du patrimoine.

Outre les leviers fiscaux, les pouvoirs publics disposent de pouvoirs de régulation plus directs, en particulier à travers l'**encadrement des loyers du parc privé**. Cet outil, utilisé jusqu'ici très timidement, aurait pourtant pu freiner la hausse des loyers privés des grandes agglomérations au cours de la décennie 2000, et ainsi contribuer à enrayer le phénomène de report des couches populaires et moyennes vers le parc social. Progressivement renforcé depuis 2012, avec la limitation des hausses de loyer à la relocation lors d'un changement de locataire et l'encadrement des loyers en fonction du loyer médian à Paris, l'encadrement reste trop tardif et surtout trop limité puisque la loi ALUR, qui le prévoyait dans 28 agglomérations regroupant plus de 1 000 communes, n'est pour l'instant appliquée qu'à Paris *intra-muros* — même si Lille et Grenoble devraient suivre au cours de l'année 2016.

Autre instrument destiné à ouvrir le marché locatif privé des villes chères aux ménages modestes : **la garantie universelle des loyers** (GUL) était censée substituer à la caution parentale une garantie publique contre les impayés, de manière à rassurer les bailleurs. Comme l'encadrement des loyers, cette mesure a été adoptée dans le cadre de la loi ALUR avant que le Gouvernement annonce qu'elle ne serait pas réellement appliquée. À la place, un nouveau dispositif intitulé Visale, financé par Action Logement, semble bien moins ambitieux dans la mesure où il ne couvrira pas les chômeurs et les inactifs. Bref, **le gouvernement continue de s'appuyer quasi-exclusivement sur le parc social pour loger les ménages à bas revenus** et introduire de la mixité sociale.

Aux origines de la ségrégation réside donc, d'une part, la constitution historique d'un parc social géographiquement concentré en parallèle à des prix immobiliers de plus en plus inégaux entre quartiers, communes et agglomérations. D'autre part, la ségrégation est creusée par une augmentation des inégalités de revenus qui assigne à chaque groupe social des territoires particuliers et hiérarchisés. **Prétendre combattre la ségrégation uniquement au travers d'une politique de peuplement est donc largement illusoire.** Autant que sur l'habitat, il faut **agir sur les inégalités de revenus**, car une politique urbaine ne peut pas compenser entièrement une polarisation croissante des richesses, qui, d'une manière ou d'une autre, se traduit toujours spatialement et mine à long terme la légitimité des mécanismes de redistribution (voir l'introduction du rapport). **Tant que perdureront des inégalités sociales aussi profondes, les inégalités spatiales ne pourront pas s'estomper significativement.**