

## Journée régionale d'échanges

**« Mixité sociale dans l'habitat et politiques de peuplement :  
Quels enjeux ? Quels leviers pour l'action ? »**

à Montpellier, Mardi 16 février 2016

### Enseignements des échanges de la journée, éléments de conclusion

*Par Marie-Christine Jaillet*

*Directrice de recherche au CNRS, au LISST-Cieu, Université Toulouse Jean Jaurès*

Marie-Christine Jaillet ne revient pas sur l'analyse proposée par T. Kirszbaum le matin en considérant qu'elle est globalement d'accord avec ses développements.

#### **Parler de diversité plutôt que de mixité**

Marie-Christine Jaillet recommande de parler de diversité plutôt que de mixité parce que derrière la notion de mixité il y a l'idéal d'une ville qui à un moment l'aurait été alors que l'histoire urbaine montre que c'est une illusion : l'organisation de la ville a toujours obéi à un principe de division sociale de l'espace. Il est d'ailleurs intéressant d'observer qu'on ne commence à parler de ségrégation que lorsque la division sociale de l'espace atteint un seuil qui devient socialement inacceptable.

Historiquement, la ville n'a jamais été mixte au sens d'une répartition idéale, homogène en tous points, des différents groupes sociaux : la ville du Moyen Age est organisée en corporations, par exemple.

Marie-Christine Jaillet partage l'analyse selon laquelle la référence à la mixité sociale, à propos des quartiers de la géographie prioritaire, est une manière politiquement correcte et euphémisée de parler de leur « désethnicisation ». Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que dans les années 1980, pour « rééquilibrer » ces mêmes quartiers, avait été avancée la notion de « seuil de tolérance », sous-entendant qu'au-delà d'un certain pourcentage, la présence des immigrés (c'était le terme utilisé à l'époque) posait problème : on s'était alors attaché à définir à quel niveau placer ce fameux « seuil de tolérance ». Et le consensus s'était établi autour de 15%.

Il est intéressant de rappeler également à ce propos l'épisode « médiatisé » des « opérations bulldozer » contre des foyers de travailleurs immigrés en Île de France, au début des années 80, conduites par des municipalités communistes. Un certain nombre de

maires PCF plaident en effet à l'époque pour une limitation du nombre de travailleurs immigrés sur leur commune<sup>1</sup>. Tout cela dans un contexte marqué par l'apparition d'une force politique, le Front National, dont le discours était focalisé sur la question des immigrés. On peut penser que c'est parce que la référence à un « seuil de tolérance » était devenue politiquement incorrecte dans un tel contexte, qu'est apparue, en remplacement, la thématique de la mixité sociale.

**Le fait est que la question sociale (au sens de la pauvreté et de la précarité) et la question ethnique se superposent pour partie** : dans la société française d'aujourd'hui, les ménages qui connaissent les situations économiques les plus difficiles sont pour partie des ménages appartenant aux minorités, immigrées ou d'origine immigrée. D'où le débat qui agite la sphère intellectuelle à propos de l'interprétation : s'agit-il d'une question sociale ou d'une question ethnique ? Ou, en d'autres termes, y-a-t-il une « ethnicisation » de la question sociale ? C'est une question complexe que l'on ne peut pas évacuer trop rapidement : s'il existe bien une zone de recouvrement entre les deux, ce que montre la géographie prioritaire de la politique de la ville, celle-ci montre aussi que la pauvreté ne se situe pas seulement dans les quartiers « historiques » de la politique de la ville, mais dans d'autres territoires : notamment les quartiers des centres villes des villes moyennes ou plus petites qui se paupérisent (bien présents en Languedoc Roussillon) où vivent aussi des minorités. Elles sont moins visibles que dans les grands ensembles, mais elles y sont néanmoins bien présentes.

### **Mixité sociale dans l'habitat et mixité sociale à l'école**

La deuxième observation porte sur la question de savoir s'il faut imposer cette mixité sociale dans la sphère résidentielle, par l'habitat, ou s'il ne vaut pas mieux la rechercher ailleurs et en particulier à l'école. Il y a cependant un lien entre les deux : on sait aujourd'hui que nombre de stratégies résidentielles dans la ville sont aussi organisées par la question de la « qualité » des établissements scolaires auxquels telle ou telle localisation donne accès. Des travaux de recherche montrent que cela a un effet sur les valeurs immobilière et foncière.

Marie Christine Jaillet donne un exemple qui concerne Toulouse et un quartier du centre ville : les Carmes. On se situe au cœur de la ville, dans des quartiers qui se sont gentrifiés. Un collège qui recevait à la fois des enfants d'un quartier de la géographie prioritaire de la politique de la ville, le quartier Empalot, et des enfants des quartiers environnants a vu ses effectifs baisser. Le rectorat et le conseil départemental ont alors retravaillé la carte scolaire en affectant à ce collège un certain nombre de rues du quartier des Carmes. Immédiatement les agents immobiliers ont interpellé le conseil départemental et le rectorat en pointant les effets de ce choix sur les valeurs immobilières et foncières. Et les

---

<sup>1</sup> En décembre 1980, l'Association pour le développement des foyers du bâtiment et des métaux, société gestionnaire de plusieurs foyers d'immigrés dans la région parisienne, décide le transfert de 300 travailleurs maliens du foyer de Saint-Maur-des-Fossés vers un bâtiment construit à Vitry-sur-Seine. La municipalité communiste de Vitry entend empêcher cette opération, opposant qu'il existe déjà un foyer pour migrants dans la commune : le bâtiment neuf est destiné à loger des ouvriers français. Dès le lendemain, le maire se rend sur les lieux et, après une entrevue orageuse avec les habitants du foyer, ordonne, à quelques heures du réveillon de Noël, la destruction du bâtiment au bulldozer.

familles concernées par ce changement dans la carte scolaire et dont les enfants auraient dû aller dans ce collège « mixte » ont développé des stratégies d'évitement.

On voit donc que l'objectif de retrouver une plus grande diversité dans l'école se heurte aux stratégies parentales et que le choix d'un lieu de résidence tient compte de la nature de l'offre scolaire. Une alternative consisterait à raisonner sur la question de la mixité scolaire autrement que par le seul redécoupage de la carte scolaire : un certain nombre de départements se lancent aujourd'hui dans des formes d'expérimentation qui déconnectent le « peuplement social » des collèges, en particulier, de la question des périmètres de type carte scolaire.

### **Les différents registres d'action**

L'objectif de mixité sociale, au sens de faire revenir les « petites classes moyennes blanches » dans les quartiers de la géographie prioritaire, quel que soit le contexte, est globalement un échec. C'est ce qu'indiquent de nombreux travaux de recherche et des évaluations menées sur les effets des opérations de démolition-reconstruction qui initialement visaient à retrouver une plus grande mixité sociale. En revanche, **on peut raisonner autrement et considérer que l'on fabrique davantage de diversité dans les quartiers de la politique de la ville quand on contribue à diversifier les parcours résidentiels de leurs habitants.**

Si les opérations de promotion privée ne permettent pas de faire venir des accédants à la propriété venant d'ailleurs et correspondant à ce profil des « petites classes moyennes blanches », elles permettent à des ménages habitant le quartier et locataires du parc HLM de développer des trajectoires résidentielles d'accession à la propriété. C'est plutôt une réussite, du point de vue de la diversification des statuts d'occupation du logement, mais également parce que l'on répond ainsi à des revendications légitimes de mobilité et d'ascension résidentielles.

Avec un bémol néanmoins : l'analyse montre qu'on accroît aussi la fragmentation sociale à l'intérieur des quartiers. Un chercheur a travaillé sur le quartier des Minguettes, à Vénissieux, en étudiant de manière très fine ces processus de segmentation à l'intérieur de ce quartier à partir des opérations de promotion privée permettant l'accession sociale à la propriété. Il montre que, même lorsqu'ils sont originaires du quartier, dès lors qu'ils changent de statut, ces accédants marquent une distance ou leur différence par rapport aux locataires. On est loin de ce que pourquoi la mixité, ici la diversité, est recherchée, à savoir générer des interactions sociales, tisser du lien social.

### **Un autre « front » : comment redonner le choix aux ménages candidats à un logement locatif social ?**

Au préalable, Marie Christine Jaillet insiste sur la nécessité de situer ces questions dans leur contexte territorial. Parler de la diversité sociale indépendamment des contextes dans lesquels les acteurs sont placés est en effet très difficile. L'exemple de la Métropole Lyonnaise est celui d'une configuration où la ville de Lyon accueille sur son territoire du logement social très bon marché, mais dans un système métropolitain où d'autres communes accueillent aussi un nombre important de ces logements sociaux bon marché. Ce n'est pas le cas à Montpellier, à Toulouse et dans l'essentiel des villes moyennes de la

nouvelle région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées. On est ici dans une autre configuration : une ville centre qui accueille l'essentiel du parc HLM bon marché concentré, qui plus est, pour une très grande part dans les quartiers de la géographie prioritaire ; et des communes périphérique, à dominante péri urbaine, avec un parc essentiellement composé de maisons individuelles en accession à la propriété. Le rééquilibrage de l'offre de logements sociaux bon marché se pose alors dans des termes très différents de Lyon. De ce point de vue, Les villes de Languedoc Roussillon et Midi Pyrénées sont plus proches de la configuration du Grand Dijon dont il a été question ce matin, et très loin de la manière dont les problèmes se posent en Île de France. Or, un des problèmes de ces politiques publiques nationales est qu'elles sont beaucoup marquées par la situation qui prévaut en Île de France qui ne peut valoir pour l'ensemble du territoire.

Comment redonner le choix à des ménages, qui aujourd'hui, dans les métropoles de Toulouse ou Montpellier, ont comme seule possibilité d'être logés dans les quartiers de la géographie prioritaire parce qu'ils concentrent 70 à 80% de l'offre de logement à bon marché ? Où reloger ailleurs les ayants droit du Droit au Logement ? La contradiction, largement pointée tout au long de la journée, entre droit au logement et exigence de mixité, qui pèse sur les mêmes segments du parc HLM, apparaît difficilement surmontable dans ce type de configuration de parc.

### **Constituer une offre de logement très social hors des quartiers de la politique de la ville**

Que l'on soit sur le registre de la déconcentration ou que l'on soit sur un registre consistant à (re)donner le choix, la réponse pour ce type de métropole est la même : il faut travailler à l'échelle intercommunale à constituer une offre de logement social très bon marché partout, en dehors des quartiers de la géographie prioritaire. C'est la condition *sine qua non* si l'on veut pouvoir redonner le choix aux ménages les plus modestes qui ne peuvent pour le moment se loger que dans le parc social des quartiers de la politique de la ville.

Cela suppose donc de construire du logement social très bon marché dans les communes dites périurbaines. Car ce sont des communes qui, pour un certain nombre d'entre elles, n'avaient pas ou peu de logement social. C'est l'enjeu de la solidarité entre communes à l'échelle intercommunales qui est posé ici.

Marie Christine Jaillet distingue deux enjeux :

- Dans un contexte où nombre de communes périurbaines considèrent que la gestion des populations pauvres et précaires incombe à la ville centre, s'exonérant ainsi de l'exercice de toute solidarité, elles peuvent néanmoins diversifier leur parc de logement, en acceptant de construire sur leur territoire du logement social, mais pour répondre à des besoins locaux en rapport avec la vocation généraliste des bailleurs HLM. Il ne faut pas oublier en effet que le logement social est adossé en France à un mécanisme de solidarité qui fait qu'une large majorité des Français sont contributeurs : le logement HLM est financé grâce à l'épargne populaire (Livret A), ouvrant en quelque sorte en retour « un droit théorique » au logement social largement ouvert. Ce modèle français, généraliste (et non résiduel) est mis en difficulté à l'échelle européenne. La France est en effet sommée

par les instances européennes de s'aligner sur ce qui est le modèle dominant en Europe, à savoir un modèle « résiduel » : le logement social est alors destiné aux plus pauvres. En France, près des trois quarts des ménages ont des revenus inférieurs au plafond de ressource, ce qui leur permet d'être demandeurs de logement social. Ainsi, derrière la référence à la mixité il y a chez les bailleurs sociaux la revendication d'une vocation généraliste du logement social. Et l'on voit bien ici qu'il peut y avoir une alliance entre un certain nombre de maires de communes périurbaines et des bailleurs sociaux défendant leur vocation généraliste pour répondre aux besoins de personnes qui sont sur la commune (et qui peuvent se retrouver dans des situations de précarité suite à un divorce ou suite à une perte d'emploi, ou qui débutent leur vie professionnelle ou/et familiale). Et ces maires ont bien compris qu'ils ne pourront satisfaire ces besoins sociaux que par le biais du logement social.

A ce niveau, on observe que le dispositif SRU a permis de débloquer la situation : de nombreux maires acceptent aujourd'hui que l'on produise du logement social sur le territoire de leur commune parce qu'ils savent qu'ils pourront ainsi répondre à besoins sociaux locaux. **Pour autant cette production là ne participe en rien à la déghettoisation ou à redonner le choix aux ménages les plus en difficulté.**

- Second enjeu : **comment faire pour que cette offre participe effectivement à la « déghettoisation » ?** Cela pose non seulement la question de la contribution effective de ces communes à la solidarité intercommunale, mais également celle du peuplement de ces logements HLM.

Deux conditions sont donc nécessaires : produire du logement social bon marché, c'est-à-dire surtout du PLAI, éventuellement du PLUS. On se situe en effet dans les conditions de production du logement social dans des marchés comme ceux de Montpellier et Toulouse : ce sont des marchés de métropoles dynamiques, qui connaissent une forte croissance démographique et dont on sait que le flux d'arrivée sur le territoire n'est pas constitué simplement d'ingénieurs, de cadres et d'étudiants, mais aussi de gens qui n'ont pas les mêmes ressources, ni les mêmes diplômes et qui pensent qu'ils trouveront davantage d'opportunités sur ces marchés de l'emploi. Il s'agit d'un contexte de fort développement dans lequel les marchés fonciers en particulier, faute d'anticipation suffisante de la part des collectivités, sont des marchés chers. Dans ces conditions, produire du logement bon marché suppose une implication forte des collectivités, y compris financière.

Toutes les analyses qui sont faites montrent qu'aujourd'hui il n'y a pas de production de logement social sans intervention des collectivités locales. Celles-ci apportent leur garantie, elles mettent à disposition du foncier, elles mettent souvent en place des mécanismes d'aide à la pierre. Dans le contexte de restriction budgétaire qui est aujourd'hui celui des collectivités locales, il peut y avoir aussi un certain nombre d'interrogations sur la poursuite de cet engagement en période de resserrement des finances locales. D'où l'incitation faite aux bailleurs sociaux de mobiliser davantage leurs fonds propres et de vendre des logements pour dégager des moyens pour financer d'autres logements, ce qui peut aussi interroger... La manière dont évoluent les mécanismes de financement du logement social fait peser un certain nombre d'incertitudes sur la capacité à produire l'offre nécessaire.

S'agissant de la question de la solidarité à l'échelle intercommunale, des élus de communes périphériques sont donc prêts à produire du logement social, voire très social, pour répondre aux besoins de leurs administrés. Mais **comment cette offre participe-t-elle ou non à redonner le choix ? Comment fait-on pour que l'on accepte de loger des gens qui n'ont pas la « légitimité » d'être de la commune ?**

C'est à ce niveau que les dispositifs intercommunaux où l'on s'efforce de construire de la transparence sur la demande, le partage des informations, la définition d'un certain nombre de critères, sont à la fois nécessaires, mais suscitent dans le même temps réticences ou frilosités.

### **Quid de la validation politique des dispositifs techniques et du phénomène du « Nimby » ?**

On a eu aujourd'hui deux exemples où l'on voit que les choses avancent, mais au prix de ce que Marie Christine Jaillet appelle un important « coût de transaction » : en termes de réunions, de mobilisation d'une ingénierie dans des instances où les techniciens sont en capacité de faire des propositions. Se pose cependant à un moment la question de la validation politique. Et ce que l'on a entendu, c'est aussi la volonté des maires de garder la main sur le peuplement de leur commune. Ce qui n'est pas complètement illégitime, si l'on adopte le point de vue du maire.

Mais cela peut entraîner un certain nombre de problèmes dès lors qu'intervient un acteur dont on a peu parlé aujourd'hui : les riverains, les voisins, etc... qui sont aussi des électeurs. Et ceux-là pèsent ! On sait que ce qui caractérise la ville aujourd'hui, du point de vue de nombre de ses habitants, ce n'est pas l'appétence pour la diversité, c'est plutôt l'inverse. Nous sommes globalement dans des espaces urbains où l'homogénéité sociale s'accroît à l'échelle du quartier ou de la commune, où les logiques de fragmentation ou de division sociale sont de plus en plus marquées, avec des groupes sociaux qui défendent la qualité de leur environnement, leur tranquillité sociale et qui pour cela cherchent à se mettre à distance d'une trop grande différence.

La « scène technique » capable d'inventer des dispositifs intelligents butte concrètement sur la validation par le politique, mais aussi sur la capacité réactive de la société, sur ce phénomène du « Nimby<sup>2</sup> » et on sait le poids de ce phénomène sur les élus : « d'accord pour du logement social mais pas n'importe quel logement social et surtout pas pour n'importe qui ».

Quelle est la capacité de la société à accepter du logement social pour des ménages pauvres ou précaires, si cela doit se traduire par une proximité physique, une cohabitation ? C'est la question de l'acceptabilité sociale de la diversité qui est posée ici et elle concerne l'ensemble de la société.

Dès lors, à côté de ces scènes partenariales qui réunissent des bailleurs, des collectivités locales, la CAF, etc., il faudrait organiser aussi des scènes de transaction sociale à l'échelle politique pour mettre en débat la question de la diversité sociale et des conditions de son acceptation. On aura beau inventer les dispositifs les plus intelligents, au moment où le

---

<sup>2</sup> « Not In My BackYard », qui signifie « pas dans mon arrière-cour ». Le terme est utilisé généralement de manière péjorative pour décrire l'opposition de résidents à un projet local d'intérêt général dont ils considèrent qu'ils subiront des nuisances.

bailleur social déposera son permis de construire à un endroit précis, il risque fort d'avoir face à lui des riverains, réunis ou non dans une association, qui le poursuivront devant le tribunal administratif et qui ont une capacité d'ingénierie pour bloquer un projet pendant des années. On est alors dans un rapport de force où au bout du compte il peut bien rester un peu de logement social mais quasiment plus de PLAI.

Les techniciens auront beau élaborer les dispositifs les plus intelligents et avancer, y compris en trouvant des compromis répondant aux enjeux locaux avec les bailleurs et avec les élus, à un moment ce type de confrontation surgira. Comment l'anticiper ?

### **La situation spécifique des villes moyennes et des petites villes**

Il y a une autre situation dont on a très peu parlé parce que l'on était plutôt sur la question des métropoles : que se passe-t-il dans un certain nombre de villes moyennes et de petites villes ? Dans des configurations où il y a du logement social et une demande atone, où la question de la démolition se pose, mais pas pour de la reconstruction. Dans des configurations où ces questions de diversité mettent en jeu d'autres types d'espace et en particulier les centres villes. On a en Languedoc Roussillon et en Midi Pyrénées un certain nombre de villes moyennes ou petites où la question de la concurrence entre parc social et parc ancien (situé en centre ancien) se joue dans d'autres termes que dans les métropoles. Sur ces territoires, le logement le moins cher ne se situe pas toujours dans le parc social, mais dans le parc ancien avec de mauvaises conditions de logement.

L'idée selon laquelle on ne peut pas faire porter le poids du rééquilibrage sur le seul parc social est vraie dans les grandes métropoles (il faut aussi y mobiliser le parc ancien), mais elle l'est moins dans les villes moyennes ou plus petites dans lesquelles les centralités se vident et se paupérisent. On y trouve du logement privé très bon marché, mais qui n'offre pas des conditions décentes de logement. A contrario, dans le parc social HLM, les conditions minimales de confort sont réunies. Ces situations qui ne sont pas moins difficiles que les situations métropolitaines, mais qui sont d'une autre nature, mériteraient aussi que l'on y fasse attention.

### **Qui sont les ménages prioritaires ?**

L'autre question difficile abordée lors de la journée est la question des publics prioritaires : qui sont les ménages prioritaires ? Depuis une dizaine d'années, les politiques publiques ont produit une série de « files » : la file des ménages qui relèvent du « Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) », la file des ménages à reloger dans le cadre des PRU et enfin les ayants droits du DALO. Chaque fois que l'on instaure une nouvelle catégorie de ménages prioritaires, on modifie aussi l'ordre des priorités dans un système qui devient plus complexe. La position de l'Etat consistant à dire qu'il ne faut pas reloger les ménages DALO dans les quartiers de la géographie prioritaire ne prend pas suffisamment en compte la réalité du parc, la disponibilité des logements bon marché. Dans un contexte de pénurie relative de l'offre sociale très bon marché et de « gestion » des files prioritaires, on peut se demander quelle possibilité à entrer dans un logement social reste-t-il à un ménage demandeur « ordinaire » d'un logement social ou relevant tout simplement du droit commun ?

## Les limites du travail d'objectivation des demandes de logement social

Le travail technique qui consiste à se mettre d'accord sur des critères pour tenter d'objectiver les demandes de logement social soulève un certain nombre de difficultés. Cela peut aller, dans le cadre d'expérimentations, jusqu'à la logique du « scoring ». Les bailleurs ont donné leur point de vue et l'on retrouve ici la question de savoir qui a la maîtrise des attributions et du peuplement. Les bailleurs rappellent qu'ils ne veulent pas être dessaisis de ce pouvoir d'attribution en faisant valoir que ce sont eux qui gèrent ensuite les immeubles. Les maires disent aussi qu'ils ne veulent pas être dessaisis du peuplement de leur territoire communal.

Marie Christine Jaillet attire l'attention sur un certain nombre d'effets pervers de ce travail « d'objectivation » de la demande. Des travaux de recherche montrent que les données qui sont dans les fichiers des demandeurs ne sont pas des données aussi objectives que l'on pourrait croire. Elle donne l'exemple d'un demandeur de logement social à Toulouse, de nationalité algérienne, qui dépose sa demande à l'office HLM de la ville de Toulouse. Il a en face de lui un agent avec lequel il échange ; deux éléments vont jouer ici :

- la représentation que le demandeur se fait de ses chances d'accéder au logement social : sachant que sa demande de logement dans un quartier ordinaire aura peu de chance d'aboutir il aura tendance à demander un quartier de la politique de la ville (ex : Le Mirail).
- des travaux de recherche montrent par ailleurs que les agents qui reçoivent au guichet vont avoir le souci d'aider le candidat à un logement social à remplir son dossier en lui donnant des informations pour maximiser ses chances d'entrée. Il aura ainsi tendance à recommander lui aussi à ce demandeur de faire une demande de logement dans le quartier du Mirail...

On sait qu'une demande HLM déposée intègre donc le champ des possibles, ou, plus exactement, la représentation qu'en a celui qui fait la demande. Certes, il peut y avoir ce qui a été décrit par les intervenantes et des participants : des demandes qui ne sont, de toute évidence pas « réalistes », mais pour l'essentiel des demandeurs, il existe le filtre décrit plus haut.

Dès lors, cela pose des questions sur la « nature » de la demande de logement social dans le quartier du Mirail à Toulouse : doit-on le comprendre comme un choix positif ou comme un choix par défaut d'un demandeur soucieux d'accroître ses chances d'obtenir un logement social ? Ce débat a eu lieu durant la matinée à propos des opérations de démolition-reconstruction : les locataires des logements détruits préfèrent-ils rester dans le quartier ou en partir ? **Cela pose la question du rapport des habitants de la géographie prioritaire avec ces quartiers et suppose d'être très attentif à la manière dont ils y sont arrivés.** D'où certaines précautions à prendre devant les demandes, à commencer par celle consistant à ne pas prendre pour des données objectives ce qui relève du déclaratif, dans la mesure où les personnes développent des stratégies de maximisation de leurs chances en fonction de l'information qui leur est donnée et en fonction de l'expérience qu'ils ont.