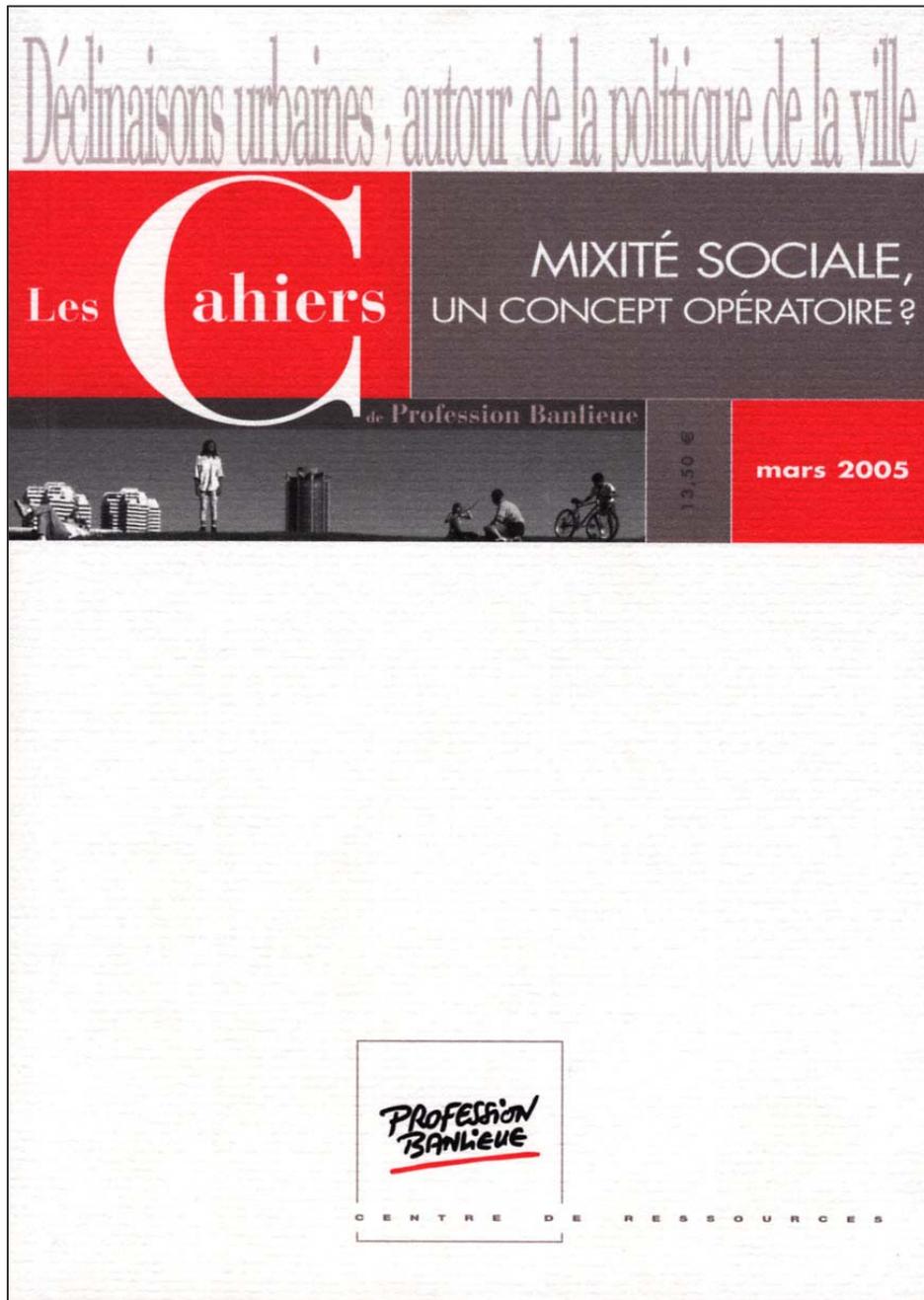


Extrait de :



Logement et mixité: une obligation de moyens en constante évolution

Sigrine GENEST

Du point de vue des politiques publiques, la mixité est une obligation de moyens, constamment renégociée, pour lutter contre la ségrégation socio-spatiale produite par des mécanismes sociaux de fond: l'agrégation des populations sur la base de modes de vie ou d'intérêts communs et la marginalisation des plus fragiles.

Cette obligation de moyens se décline au travers de trois registres d'action:

- la configuration d'une offre de logements susceptible de loger des populations plus ou moins prédéfinies;
- la création de dispositifs propres à influencer sur l'affectation de l'offre de logements, sur son occupation sociale;
- l'organisation de services destinés à qualifier les populations de sorte que l'offre de logements leur soit plus largement accessible.

Ce sont ces registres d'action, leurs constantes et leurs agencements successifs que l'on décrira ici, pour montrer quelles stratégies de gestion des populations et quelles ambitions en termes de mixité sociale ils poursuivent.

Jusqu'en 1977, la mixité est administrée par zonage de produits logements bien spécifiés socialement.

La mixité est entrée en politique après-guerre, au travers de mécanismes technico-financiers encore déterminants aujourd'hui.

À cette période, la mixité, que ce soit des fonctions urbaines ou des populations, se traitait par juxtaposition. À chaque catégorie de fonction (logement, équipement, activité...) correspondaient des zones, à chaque catégorie de public (familles, publics à intégrer, salariés modestes ou plus aisés...) correspondait un produit logement; et l'on disposait de manière harmonieuse ces produits à l'intérieur des zones réservées au logement.

À chacun de ces produits logements correspondait un financement qui déterminait un niveau de loyer plus ou moins élevé. Ces financements donnaient lieu à des contreparties en termes de «réservations» de logement, ce que l'on appelle les «contingents».

Ce sont ainsi les financements qui vont, au travers du loyer d'une part et des contingents d'autre part, garantir l'usage effectif du logement au bénéfice de telle ou telle catégorie de population.

Ainsi, les financements se distingueront entre logements d'insertion (PSR¹ PLR²...), logements ordinaires (HLMO³) et logements intermédiaires (ILM⁴, ILN⁵), et les réservations s'attacheront sur le principe à satisfaire les différentes catégories de population devant se loger. Le contingent État⁶ bénéficie aux plus mal logés (résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles notamment). Les

¹ Programme social de relogement, 1961.

² Programme à loyer réduit.

³ Habitations à loyer modéré ordinaires, circulaire du 2 juin 1960 et arrêté du 24 mai 1961.

⁴ Immeuble à loyer moyen . loi Loucheur du 28 juin 1930.

⁵ Immeuble à loyer normal, créé en 1961.

⁶ Le code de la construction et de l'habitation définit les bénéficiaires des logements réservés au titre du contingent préfectoral. Ceux-ci seront ensuite précisés à l'échelle locale par le règlement départemental d'attribution (RDA).

réservations du 1% (participation des employeurs à l'effort de construction) répondent aux besoins des salariés. La garantie d'emprunt, offerte par les communes ou départements en contrepartie d'un contingent, permet de répondre sur le principe aux besoins des populations locales...

Cette organisation du stock de logements, construits pour une large part à cette période qui court jusqu'en 1977, est encore largement déterminante. Malgré les réhabilitations successives qui ont brouillé les hiérarchies d'origine, la diversité des opérations reste lisible. La destination sociale d'origine du produit pèse encore sur la configuration des logements (plus ou moins exigus et équipés) et le profil de la population logée, prolongeant plus ou moins la population relogée lors de la livraison.

En privilégiant les aides à la personne, l'administration des populations s'efface au profit du libre choix.

La réforme du logement de 1977 introduit un profond changement de logique dans la gestion des populations éligibles au logement aidé. À partir de la perspective d'homogénéisation progressive des classes populaires au sein d'une vaste classe sociale moyenne émerge le produit unique: logement neuf (PLA⁷) ou ancien réhabilité (PALULOS⁸), locatif ou à acquérir (PAP⁹) dont l'accessibilité indifférenciée est garantie, aux différents stades des cursus professionnels des ménages par l'effet solvabilisateur des aides à la personne (APL). Sur le principe, c'est le libre choix qui prévaut dorénavant, entre localisations, entre statuts (location ou accession). L'accession sociale à la propriété en est le principal moteur. Les ménages jusqu'à présent en locatif collectif, comme ceux logés dans du privé souvent dégradé, y trouvent respectivement l'occasion d'occuper une maison individuelle ou de bénéficier d'un logement spacieux et de qualité dans le parc social, libéré par les premiers.

Le «libre choix» met en lumière des mécanismes ségrégatifs que la prégnance de l'administration et la pénurie avaient amortis.

La promotion résidentielle a effectivement joué massivement à cette période, mais n'a pas joué de manière homogène. Elle a conduit, dans un contexte de détente du marché, à une stratification accélérée des populations et à la vacance des segments les moins intéressants de l'offre. Des spécialisations sociales, d'autant plus visibles qu'elles séparaient populations françaises et populations issues de l'immigration, dont les niveaux de vie connaissaient des évolutions contrastées, se sont révélées. Elles ont alerté les municipalités aux compétences récemment élargies par la décentralisation.

C'est à cette période que l'intervention du local dans l'attribution des logements sociaux, au titre de la mixité, trouve son origine. Les «protocoles d'occupation du patrimoine social» (POPS), nommés ainsi par assimilation aux POS (plans d'occupation des sols), ont l'ambition de maîtriser localement les flux de population dans le parc social.

Cette intervention se focalise sur l'attribution des logements sociaux, dans le prolongement de l'affichage du produit unique, accessible à tous, en partant du raisonnement suivant: s'il y a spécialisation sociale, malgré l'instauration d'un produit logement unique et accessible à tous par le biais des aides au logement, c'est parce que les politiques d'attribution via les filières de réservation sont aveugles territorialement. Elles pèsent sur l'orientation des ménages et conduisent à des concentrations locales: la préfecture regroupe des ménages en difficulté, le 1% rassemble des salariés d'une même entreprise donc originaires de la même filière d'immigration... L'ensemble se fait au détriment de la satisfaction des besoins locaux.

⁷ Prêt locatif aidé.

⁸ Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

⁹ Le prêt d'accession à la propriété a constitué, de 1977, date de sa création, au 1er octobre 1995, date de son remplacement par le prêt à taux 0%, le principal dispositif d'aide à la pierre.

En dépit d'une maîtrise croissante par le local de l'affectation des logements, la mixité invoquée se heurte aux rigidités persistantes du parc.

Les politiques d'attribution concertées, sous le vocable de POPS, dispositif mis en place par la loi Besson du 31 mai 1990, se structurent progressivement entre deux figures distinctes, qui organisent les couples État/organismes HLM d'une part, collectivités locales/organismes HLM d'autres part.

La première figure vise à rationaliser l'usage du contingent préfectoral, en relation plus étroite avec les organismes HLM. Elle se situe dans le prolongement de la loi Besson de 1990 en faveur du logement des très défavorisés et cherche à négocier une meilleure répartition territoriale de la demande sociale.

La seconde vise à promouvoir la prégnance de la demande locale sur la satisfaction des besoins de mobilité géographique, portés par les filières de réservation préfecture et 1 %, indépendamment d'un ancrage local. Cette figure donnera naissance aux conférences communales du logement (CCL).

Ces démarches partenariales procèdent soit par contrat, dont les résultats sont évalués a posteriori, soit par mise en place de commission ad hoc, en charge de produire ces résultats.

Il s'agit dans les deux cas de figure :

- de s'accorder entre partenaires sur la cible de population à servir prioritairement par l'attribution d'un logement social, en intégrant les contraintes commerciales des organismes et les recommandations, soit de l'État, soit des villes;
- d'agencer territorialement les attributions de logement, pour éviter les regroupements de communautés ou de populations en difficulté sociale, après établissement le cas échéant d'une carte de l'occupation sociale du parc. Celle-ci est utilisée comme référence commune, pour distinguer entre les sites susceptibles d'accueillir ou non différentes catégories de population.

Ces démarches de «POPS» ou de gestion de chartes communales d'attribution, dont certaines ont été conduites dans la durée, y compris même après disparition de la disposition réglementaire les régissant¹⁰, ont progressivement dû prendre acte du peu de marge de manoeuvre dont elles disposaient, s'agissant de gérer les attributions de logements de telle sorte que la concentration de la pauvreté, et secondairement de l'immigration, soit limitée.

Deux raisons expliquent cette impasse.

Face à une clientèle dorénavant solvabilisée par les aides personnelles au logement, les organismes constructeurs ont développé de l'offre en privilégiant des opérations de qualité. Surfaces généreuses, équipements et annexes sans restrictions, prix des loyers au mètre carré calés au plafond se cumulent pour aboutir à des quittances nettement supérieures dans le parc récent à celles du parc ancien.

Paradoxalement, dans le même temps, l'APL, en s'ouvrant à tous suite à la généralisation du conventionnement, perd de son pouvoir solvabilisateur universel. Sa croissance rapide doit être maîtrisée: effritement des barèmes, restrictions des versements aux primo-accédants au logement conduisent à laisser à la charge des ménages une part croissante des quittances.

En conséquence, ne s'avèrent de fait accessibles aux plus modestes que les opérations anciennes, aux loyers faibles, qui ont déjà largement fait l'objet d'un écrémage social par accession à la propriété des plus aisés et repeuplement par les plus modestes, ceux auxquels la propriété, même aidée, était inaccessible.

En fonction de la tension sur l'offre, les mécanismes du marché jouent pour contraindre plus encore les attributions de logements: limiter la vacance qui perdure contraint à accueillir des défavorisés là où la «mixité» l'interdirait. Là où la vacance est faible, la «protection» joue. Mais elle joue moins par apport de ménages favorisés, qui contribueraient à diversifier la population, que par conservation des populations en place.

¹⁰ Remplacement par les conférences communales du logement puis par les conférences intercommunales du logement.

L'éviction des plus modestes, sous couvert de mixité, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville remet l'offre au centre des débats sur la mixité.

Faute de pouvoir attirer une clientèle diversifiée, peu encline à se déclasser en emménageant dans un quartier trop populaire, et dans l'incapacité de proposer aux défavorisés une alternative hors des zones urbaines sensibles (ZUS), il ne reste plus, pour tenter de garantir la mixité, qu'à essayer de contenir les entrées. Organismes HLM et collectivités locales voient leurs intérêts converger autour d'un objectif de protectionnisme local. Les conférences communales signant l'alliance des villes et des organismes contre le contingent préfectoral prennent leur essor. Les frontières communales se dressent devant ceux qui n'habitent ni ne travaillent dans la commune. Le résultat va mécaniquement à l'encontre des effets attendus. Loin de se diversifier, la population logée par le desserrement de la population locale (décohabitations, séparations, mutations...) en reproduit en grande partie, en les amplifiant, les caractéristiques sociales ou ethniques.

Après plusieurs années de négociations et de pressions, les acteurs liés par les POPS ou rassemblés dans les conférences communales ne peuvent que constater que les rigidités de l'offre – renforcées par la tension croissante du marché – pèsent plus lourd dans la gestion des attributions de logements que l'engagement plus ou moins sincère des partenaires dans une démarche concertée.

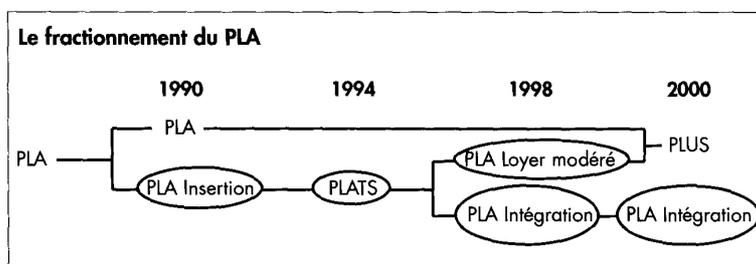
Dès la fin des années 1980, la question de l'offre revient au centre des débats. Les mécanismes qui interdisent de reloger les plus pauvres en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont stigmatisés.

La loi d'orientation pour la ville prévoit, en 1991, l'obligation, pour les communes de taille significative en milieu urbain qui en sont dépourvues, de se doter progressivement d'un parc social suffisant (20 % du parc).

Parallèlement, en lien avec la loi Besson de 1990 pour le logement des défavorisés, les loyers élevés atteints par le PLA sont remis en cause: les surfaces habitables diminuent, les annexes sont limitées, les parkings collectifs détachés de la quittance. Plus encore, le produit unique dans le neuf, à savoir le PLA, est progressivement fractionné en produits de plus en plus spécifiés, assortis de préconisations fortes quant à leur localisation.

Adossée à la LOV¹¹ puis à la SRU¹², une nouvelle gamme de produits vise la relance de la production et du choix résidentiel.

Après une première dénomination «PLA insertion», le PLATS, «logement très social» voit le jour en 1994, à côté du simple PLA. Ses loyers réduits (80 % du plafond PLA) sont bien solvabilisés par l'APL s'agissant de ménages disposant de ressources faibles (60 % des plafonds de ressources applicables pour l'accès à un logement social). La localisation de cette offre est préconisée en diffus, notamment par acquisition-amélioration. Pour s'assurer de son développement, la loi Besson prévoit que de nouveaux opérateurs, associatifs, soient mobilisés.



Ces nouveaux produits sont promus comme une réponse directe à l'impasse constatée des politiques d'attribution, à savoir le déficit marqué de logements sociaux accessibles dans le tissu urbain ordinaire.

¹¹ Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991.

¹² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Mais cette offre d'un nouveau type n'est ni produite ni affectée, dans la plupart des cas, comme ses promoteurs l'avaient envisagé. Sa production par de nouveaux opérateurs en capacité de générer des logements en diffus dans le tissu urbain ancien se heurte à leur faible surface financière. Les unions d'économie sociale pour le logement (UESL), regroupant associations et organismes, ne sont créées que pour reprendre un patrimoine porté par des opérateurs associatifs fragiles; elles ne participent guère ensuite à sa production. Reprise par les organismes HLM, cette production se banalise et accueille de fait des ménages dont la seule spécificité est d'afficher, à un temps T, des ressources suffisamment faibles pour être éligibles au dispositif, au moment de leur demande, mais suffisamment élevés ensuite lors de l'entrée dans le logement pour assumer sans difficulté leurs charges.

L'objectif d'accueil dispersé des ménages que l'on ne souhaite pas voir affluer dans les ZUS n'est pas atteint. Un ciblage plus précis s'impose. Deux nouveaux produits sont ainsi créés en 1998.

On distingue dorénavant au sein du logement très social les prêts locatifs aidés à loyers minorés (PLALM) et les prêts locatifs aidés insertion (PLAI), tous deux accessibles financièrement aux mêmes conditions, mais réservés pour les derniers aux ménages présentant des handicaps sociaux tels qu'ils sont considérés comme pesant¹³ sur la vie sociale déjà difficile des quartiers.

Cet effort de ciblage précis du logement social et de sa fonction sociale pèse sur la production. De plus en plus marqué comme un produit «social» géré sous la pression des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), il tend à épouvanter les communes, peu enclines à afficher, vis-à-vis de leurs administrés, leur vocation à loger les ménages les plus modestes. Ainsi, la LOV, dont les dispositions instables ont été fortement discutées, ne trouve qu'un mince début d'application. La construction de logements sociaux atteint un étiage sans précédent, que les dispositions techniques en termes de financement du logement ou de prix du foncier n'expliquent pas seules. C'est bien la mixité elle-même qui est en débat, et ce sont bien des réticences politiques qui, superposées aux obstacles techniques, stérilisent la production de logements sociaux.

En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains (loi SRU) reprend les dispositions de la LOV. Elle réaffirme le taux de 20 % comme bonne mesure de la diversité du parc et l'obligation faite aux communes de se doter d'un parc de logements accessibles dans cette proportion.

Dans le même temps, le produit logement social est redéfini de manière à lever les réticences que sa vocation très (trop) marquée socialement générerait.

Le PLALM réintègre le droit commun au sein du prêt locatif à usage social (PLUS), nouveau produit banalisé qui, à lui seul, met sur le marché des niveaux de loyers différenciés, amortissant ainsi la perte de solvabilité des aides à la personne et laissant en marge un PLAI, renommé intégration, assimilé à un dispositif social. Avec le PLUS, le peuplement des opérations de logement social est alors le résultat croisé du jeu des contingents qui perdurent et des niveaux de loyers qui doivent s'étagier au sein d'une même opération du surloyer au loyer minoré. Cela ne signifie pas pour autant que contingent préfectoral et PLUS minoré, ou 1 % et loyers plafonds, ne se recouvrent pas. L'enjeu de mixité est amorti : les marges de manoeuvre sont élargies et utilisables pour un public reconnu dans son ensemble comme «mixable», les «autres», ceux qui cumulent des handicaps financiers et sociaux, disposant de produits leur étant spécifiquement destinés, les PLAT.

Non seulement le parc social est banalisé, mais aussi la fonction sociale du parc privé est valorisée. Celui-ci est promu comme une alternative crédible au parc social. Les interventions de l'ANAH se diversifient en renforçant d'une part le programme social thématique (PST¹⁴), équivalent privé du logement très social, d'autre part le loyer intermédiaire. Les dispositifs successifs de défiscalisation relancent enfin la production d'une offre locative privée et offrent aux villes l'opportunité de programmer des logements effectivement attractifs pour une population des classes moyenne et supérieure. La mixité est alors recherchée par dispersion non plus au sein du parc social mais transversalement, en faisant aussi porter au parc privé la mission sociale.

¹³ On utilise souvent à leur égard le vocable de «familles lourdes».

¹⁴ Les programmes sociaux thématiques ont été créés dès 1990 dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Avec un arsenal renouvelé de produits spécialisés, la gestion des populations s'efface derrière un effort de programmation territoriale de l'offre.

Dans un contexte de tension croissante du marché, la construction et, en conséquence, le jeu de la programmation retrouvent toute leur importance. Avec un poids d'offre neuve qui se veut à nouveau significatif, la grande diversité de produits mobilisables offre des leviers nouveaux pour peser sur l'organisation des flux de populations.

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) mobilisent les énergies. Dans leur prolongement, l'organisation de conférences intercommunales du logement (CIL) est préconisée par l'État pour retrouver, à l'échelle d'un bassin d'habitat, une gestion plus rationnelle du parc social que celle, très fragmentée, produite par la démultiplication de conférences communales protectionnistes. Mais ces conférences, quand elles sont créées, n'ont guère d'activité. Les politiques de gestion des flux de populations visent dorénavant à garantir les conditions de mixité, en gérant au mieux, mais en marge, les populations « non mixables ». C'est le rôle qui est dévolu aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), resserrés sur des publics définis de manière plus restrictive qu'en 1990.

Les politiques d'attribution partenariales, qui portaient les objectifs de mixité, à savoir concilier accueil des défavorisés et valorisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, disparaissent paradoxalement avec l'instauration des CIL. Ces dernières sont en effet très différentes des POPS ou des conférences communales, explicitement supprimées – ce qui est assez rare pour être noté ! – dans le texte créant les CIL. POPS et CCL étaient des dispositifs opérationnels qui visaient, au travers de commissions ou de contrats, la mise en oeuvre concrète d'objectifs précis; les CIL sont avant tout configurées comme des lieux de débats généraux, entre élus qu'il importe de convaincre de produire du logement social¹⁵ et organismes HLM.

Les politiques de gestion des flux de populations promeuvent la mixité en resserrant progressivement le champ d'application.

Cette disparition ne signifie pas pour autant que toute préoccupation en matière de gestion des flux de populations et de leurs répartitions territoriales ait disparu. Mais cette dernière s'incarne dorénavant avec des objectifs en termes de mixité, d'objectifs à atteindre en termes de brassage social qui ont fortement évolué et mobilisent des outils entièrement renouvelés.

Produits logements spécifiés, acculturation au travers de la gestion des CCL et POPS ont conduit à tracer une frontière, entérinée par les lois successives (Besson, Lutte contre les exclusions), entre les ménages simplement pauvres ou modestes qui ont accès aux logements sociaux ordinaires et ceux «cumulant des handicaps sociaux» qui relèvent de prises en charge sociales spécifiques, qui se déploient au mieux dans des PLAI, au pire dans des hébergements temporaires, avec des durées de séjour plus ou moins longues.

C'est cette distinction qui doit permettre de relancer la construction de logements sociaux, comme le prévoit la loi SRU, en levant les préventions des élus vis-à-vis des «familles lourdes ou cas sociaux», et en distinguant clairement les compétences «urbaines» des collectivités et «sociales ou de solidarité» de l'État et du conseil général.

C'est cette distinction qui fonde l'organisation de deux filières de traitement bien distinctes, disposant chacune de ses propres outils de régulation.

- La première est celle de la file d'attente ordinaire d'un logement social, par laquelle transitent les mixables. Ceux-ci, si nécessaire avec l'appui des aides à la pierre (PLUS minoré) et d'un complément d'aides personnelles (Loca-Pass¹⁶, PSU¹⁷), relèvent du droit commun et d'un traitement égal pour

¹⁵ La LOV et la SRU cherchent, sans y parvenir pleinement, à les y contraindre.

¹⁶ Le Loca-Pass est un prêt destiné à couvrir une avance du dépôt de garantie, caution déposée auprès du bailleur en garantie du paiement du loyer et des charges.

¹⁷ Fonds de solidarité pour le logement.

tous, sur lequel n'influe in fine que la disponibilité effective des logements correspondant à leurs aspirations.

L'équité du traitement qui leur est réservé par les bailleurs sociaux est sous surveillance conjointe de l'État et des organismes HLM (configuration partenariale d'origine des POPS) via le numéro unique d'inscription des demandeurs de logements sociaux. La cogestion du numéro unique s'attache à garantir que la frontière entre ceux qui sont susceptibles de bénéficier d'une proposition de logement social et les autres est effectivement bien positionnée. N'observe-t-on pas, parmi ceux qui attendent depuis un délai anormalement long, des ménages qui auraient été oubliés et devraient être remis en file active ? Parmi les autres, peut-on distinguer ceux auxquels «aucun logement correspondant à leurs aspirations n'est disponible» de ceux qui nécessitent une prise en charge sociale pour être effectivement éligibles ?

Une fois cette frontière bien tracée et gardée, la vigilance quant à la mixité résultant de la somme des attributions effectuées au bénéfice de demandeurs dont les composantes à risques sont éliminées ne s'impose plus. Les bailleurs peuvent en assumer seuls la charge.

Affichée comme une condition de l'intégration, la mixité, c'est-à-dire le bénéfice d'un voisinage social diversifié, n'est plus accessible que comme résultat de l'intégration.

- La seconde filière est celle de l'action sociale, qui traite les demandeurs de logements sociaux restés sans réponse, les ménages renvoyés vers l'accueil d'urgence faute de pouvoir remplacer un logement perdu...

Dans cette filière, la contention dans des lieux spécifiques, avec un encadrement adapté (accompagnement social lié au logement — ASLL), est plus à l'ordre du jour, malgré l'invocation constante de la chaîne d'insertion par le logement, que la mixité sociale, c'est-à-dire la recherche de conditions adaptées de cohabitation avec d'autres populations.

En effet, le logement, l'installation dans un quartier et au sein d'un groupe social ne sont plus une condition de la construction et de la réussite d'un projet d'insertion mais son résultat. Après un temps de réinsertion (en centre d'hébergement et de réinsertion sociale — CHRS), puis de probation (en sous-location), leurs handicaps sociaux sont résorbés. Ils réintègrent le droit commun et la file d'attente des demandeurs de logement social.

À défaut d'atteindre ce résultat, c'est un second marché, celui de l'hébergement et non plus du logement, qui est mobilisé pour mettre à l'abri les ménages concernés et protéger les populations ordinaires de leur voisinage peu enviable. Les durées de séjour croissent, tant dans les accueils d'urgence que dans les CHRS et autres dispositifs à forte dimension d'insertion. Et ce ne sont pas les accords collectifs signés entre l'État et les organismes HLM qui sont en mesure d'inverser ce choix conjoncturel d'une gestion à deux vitesses des populations. Si les accords¹⁸ restent bien porteurs de cette injonction à accueillir tous les publics, dont les plus en difficulté, dans le respect de la mixité, en invoquant la solidarité entre communes et entre organismes bailleurs d'une agglomération, ils sont si faiblement dimensionnés et si dépourvus d'outils qu'ils peinent à obtenir quelque résultat significatif que ce soit.

Le renouvellement urbain provoque une mobilité accélérée dont les ambitions en termes de mixité sont limitées par les contraintes opérationnelles.

Les efforts déployés pour banaliser l'offre de logements sociaux en vue de relancer sa production sur l'ensemble des communes et des quartiers et d'obtenir à terme un taux homogène de 20 % de logements sociaux s'accompagnent parallèlement, avec le renouvellement urbain, d'un effort massif de redéploiement des stocks.

¹⁸ Loi du 29 juillet 1998. Les accords collectifs arrêtent entre l'État et les organismes HLM un objectif de relogement de ménages en grande difficulté. Cet objectif est réparti entre les différents organismes, le plus souvent au prorata de leur parc, et doit en principe être réparti sur le territoire (entre communes) par décision des CIL.

En effet, conçu à l'origine comme un plancher, le taux de 20 % se retrouve érigé en dogme. Il devient un plafond. S'il faut bien 20 % de logements accessibles, il n'en faut surtout pas plus. Cela conduit, par exemple, à ne jamais programmer plus de 20 % de logements sociaux dans une opération neuve, quelle qu'en soit la taille, au risque – assumé, les pénalités restant indolores – de ne jamais atteindre les 20 % du parc de la commune. Mais cela conduit aussi à faire chuter le nombre de logements sociaux, dans un quartier, dans une commune, quand celui-ci dépasse le taux idéal.

Il s'agit dorénavant de lutter effectivement contre les concentrations de ménages en difficulté, non plus en visant une hypothétique clientèle «diversifiante», mais en provoquant, par la démolition, la dispersion des populations concentrées.

En relançant volontairement la mobilité des ménages, ces opérations offrent en principe de nouvelles marges de manoeuvre pour générer de la mixité. La création d'une offre nouvelle à loyers modérés (PLA reconstruction) et la mobilisation prioritaire d'un vaste panel d'offres existantes, par exemple ensemble du patrimoine d'un bailleur ou tout mouvement sur la commune quel que soit le contingent, diversifient les opportunités de relogement.

Mais cette stratégie se heurte dans les faits aux contraintes opérationnelles. L'offre nouvelle est souvent produite postérieurement aux démolitions, les relogements doivent être réalisés le plus rapidement possible pour limiter les coûts de gestion de la vacance partielle. Elle se heurte aussi aux résistances des ménages qui souvent restent attachés à leur quartier de résidence.

In fine, les plans de relogement s'attachent avant tout à dégager des moyens pour opérer, sans se fixer d'objectifs, si ce n'est celui d'aboutir le plus rapidement possible. S'il est bien prématuré d'évaluer les mouvements produits par ces opérations, l'hypothèse d'une nouvelle stratification des populations, à une échelle simplement réduite, n'est pas à exclure: les plus mobiles réactivent, à l'occasion de la démolition de leur logement et du déménagement auquel ils sont contraints, les projets résidentiels qu'ils avaient mis en sommeil; les moins mobiles restent, faute d'alternative véritablement attractive, attachés à leur quartier et aux ressources notamment communautaires qu'il leur fournit.

Une action publique en matière de mixité qui a fortement médiatisé la réglementation des attributions des logements sociaux, jusqu'à mesurer que ses effets ne sont « in fine » que marginaux.

Les mécanismes d'action publique décrits ci-dessus et leurs agencements évolutifs dans le temps témoignent moins d'une progression linéaire de la capacité d'action publique en matière de gestion de l'agencement territorial des populations, que d'une gestion pragmatique se réorientant périodiquement pour corriger les effets pervers des systèmes construits antérieurement.

Dans cet ensemble, les politiques d'attribution ne sont véritablement convoquées que dans les périodes où le marché se détend, témoignant de l'efficacité des politiques d'offre antérieures. Inversement, face à un marché en tension, à une chute de la production, l'injonction à la mixité est renégociée à la baisse, pour réduire les réticences ou trouver de nouveaux leviers pour produire.

Rétrospectivement, les politiques dites d'attribution restent marginales tant dans leur mise en oeuvre — elles sont plus invoquées que gérées — que dans les résultats qu'elles obtiennent, largement contraints par la rigidité de l'offre et les comportements sociaux. Elles n'en gardent pas moins une puissance évocatrice, s'agissant de réaffirmer la nécessité de la cohésion sociale et de ses corollaires: l'équité de traitement des ménages et le libre choix de leur lieu de résidence.

Résumé des différentes étapes

- Jusqu'en 1977, la mixité est administrée par zonage de produits logements bien spécifiés socialement.
- En privilégiant les aides à la personne, l'administration des populations s'efface au profit du libre choix.
- Le «libre choix» met en lumière des mécanismes ségrégatifs que la prégnance de l'administration et la pénurie avaient amortis.
- En dépit d'une maîtrise croissante par le local de l'affectation des logements, la mixité invoquée se heurte aux rigidités persistantes du parc.
- L'éviction des plus modestes, sous couvert de mixité, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville remet l'offre au centre des débats sur la mixité.
- Adossée à la LOV puis à la SRU, une nouvelle gamme de produits vise la relance de la production et du choix résidentiel.
- Avec un arsenal renouvelé de produits spécialisés, la gestion des populations s'efface derrière un effort de programmation territoriale de l'offre.
- Les politiques de gestion des flux de populations promeuvent la mixité en resserrant progressivement le champ d'application.
- Affichée comme une condition de l'intégration, la mixité, c'est-à-dire le bénéfice d'un voisinage social diversifié, n'est plus accessible que comme résultat de l'intégration.
- Le renouvellement urbain provoque une mobilité accélérée dont les ambitions en termes de mixité sont limitées par les contraintes opérationnelles.
- Une action publique en matière de mixité qui a fortement médiatisé la réglementation des attributions des logements sociaux, jusqu'à mesurer que ses effets ne sont in fine que marginaux.

Liste des sigles utilisés

- ALT: allocation de logement temporaire
- ANAH: Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
- APL: aide personnalisée au logement
- ASLL: accompagnement social lié au logement
- CCL: conférence communale du logement
- CHRS: centre d'hébergement et de réinsertion sociale
- CIL: conférence intercommunale du logement
- DSQ: développement social des quartiers
- FSL: fonds de solidarité pour le logement
- HLMO: habitation à loyer modéré ordinaire (circulaire du 2 juin 1960; arrêté du 24 mai 1961)
- ILM: immeuble à loyer moyen (loi Loucheur, 28 juin 1930)
- ILN: immeuble à loyer normal (1961)
- LOV: loi d'orientation pour la ville
- PALULOS: prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
- PAP: prêt d'accession à la propriété (1977-1995)
- PDALPD: plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
- PEEC: participation des employeurs à l'effort de construction
- PLA: prêt locatif aidé
- PLAI: prêt locatif aidé insertion (ou intégration)
- PLALM : prêt locatif aidé à loyer minoré
- PLATS: prêt locatif aidé très social (1994)
- PLH: programme local de l'habitat
- PLR: programme à loyer réduit
- PLUS: prêt locatif à usage social
- POPS: protocole d'occupation du patrimoine social
- POS: plan d'occupation des sols
- PSR: programme social de relogement (1961)
- PST: programme social thématique (1990)
- RDA: règlement départemental d'attribution
- SRU: solidarité et renouvellement urbains
- UESL: union d'économie sociale pour le logement