

Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations
et la promotion de l'égalité,
Conseil National de l'Habitat

CONFÉRENCE
DE CONSENSUS
SUR LA
DIVERSITÉ
SOCIALE
DANS
L'HABITAT

CONTRIBUTION DE SIGRINE GENEST

avec le concours de Edwin Hatton, et Elodie Vanackere

avril 2007

Le comité d'organisation de la Conférence de Consensus entend cerner les conditions de « réalisation de la diversité sociale dans l'habitat ».

En préalable, il propose une définition de cette « diversité sociale dans l'habitat » comme la « cohabitation sur un même espace ou territoire » de ménages aux caractéristiques diverses, du point de vue de l'âge, des catégories socioprofessionnelles, des origines ethniques, et met l'accent sur « l'échelle locale » en tant qu'échelon visé par la réalisation de cette diversité.

Il trace ainsi l'objectif à atteindre, pour s'interroger ensuite sur les moyens susceptibles d'y contribuer.

Le cadre de référence proposé aux experts, si l'on porte attention à l'enchaînement des questions auxquelles il invite à répondre, suggère une première analyse, qui laisserait supposer que la question de la diversité sociale dans l'habitat s'inscrit prioritairement dans le champ de la politique de la ville et de la gestion des populations, pour n'interpeller qu'ensuite les politiques de l'habitat.

Le déficit de « diversité sociale dans l'habitat » se situerait principalement dans les grands quartiers d'habitat social, où la pauvreté et l'immigration se concentrent. La référence explicite à la formule de Daniel Béhar ¹ (« les moyens de partir et l'envie de rester ») et à l'échelle locale, en témoignent tout particulièrement. (Préambule).

En conséquence, dans ces quartiers très largement constitués d'habitat social, l'attribution des logements sociaux serait un levier clé de la mise en œuvre de la diversité sociale. Cela nécessiterait que les règles qui régissent cette attribution soient « transparentes » et donc justes et maîtrisables (question 2.1.).

Le parc privé ne saurait jouer qu'un rôle d'appui dans cette répartition spatiale de la pauvreté ou de l'immigration (question 2.2.).

Ces efforts en matière de gestion des populations des quartiers et d'accès au logement que portent les politiques publiques d'aménagement et de l'habitat, seraient enfin contraints de composer avec les acteurs du privé qui organiseraient une forme de discrimination à l'accès au logement (question 2.3.).

Or, la logique de cette analyse, issue de la politique de la ville, peut être inversée si l'on se situe du point de vue des politiques de l'habitat. Le déficit de diversité sociale se situerait plutôt hors des

¹ Daniel Béhar, « Les moyens de partir, l'envie de rester », Projets, n° 227, automne 1991.

grands quartiers d'habitat social, du fait des tensions croissantes du marché privé et de la faible dispersion du parc social. Ce seraient plus « les moyens de partir », ou plutôt de bien se loger, qui feraient défaut, que « l'envie de rester ». Ce serait avant tout le déficit d'opportunité, qui conduirait à rabattre ou à maintenir les populations les plus fragiles dans les grands quartiers d'habitat social ou les poches de logements indignes privés. Cet impact prépondérant des départs sur les entrées dans l'évolution de la population des quartiers a été démontré dans les années 80, quand l'accession sociale à la propriété s'est développée massivement grâce aux PAP (Prêt aidé pour l'Accession à la Propriété) dont les mensualités étaient largement couvertes par l'APL. C'est bien le départ de ceux qui accédaient au logement individuel qui a provoqué l'arrivée de migrants jusqu'à présent mal logés et la mutation profonde de la population des quartiers d'habitat social.

En conséquence, c'est bien la capacité à organiser une offre diversifiée et répartie sur le territoire, et à la rendre effectivement accessible à « ceux que l'on ne souhaite pas voir concentrés » qui est le levier principal de la diversité sociale et, pour en revenir à la politique de la ville, de la « gentrification » attendue des quartiers en renouvellement urbain.

Il est proposé ici, de développer ce dernier point du vue et d'en déduire des réponses aux questions suivantes du cadre de référence :

- les approches de la diversité dans l'habitat (question 1.1.) et les échelles de sa mise en œuvre (question 1.3.) ;*
- les objectifs à poursuivre par les politiques de diversité sociale dans l'habitat et leurs implications en matière de gestion du parc social (question 2.1.) et de relation entre parc social et parc privé (question 2.2.) ;*
- les moyens à mettre en œuvre pour lutter contre les formes de discrimination à l'accès au logement (question 2.3.).*

Sommaire

QUELLES SONT LES APPROCHES POSSIBLES DE LA « DIVERSITE SOCIALE DANS L'HABITAT » ?	6
La « diversité sociale dans l'habitat », une formulation récente	6
« Diversité » et « mixité », des termes échangeables mais l'affichage croissant d'un objectif « social »	8
« Habitat » et « social », deux registres d'action focalisés sur le parc social	8
QUELS ONT ETE LES OBJECTIFS IMPLICITES ET EXPLICITES POURSUIVIS PAR LES POLITIQUES DE DIVERSITE DE L'HABITAT ?	10
Les modalités d'encastrement de l'«habitat » et du « social» donnent à voir les ambitions successives en matière de diversité sociale dans l'habitat...	10
▪ Dans les années 60, la diversité sociale est produite par zonage et la cohabitation est gérée via des produits éducatifs	12
▪ Dans les années 80, La mixité sociale n'a (presque) plus d'objet, avec la perspective d'une classe moyenne homogène et d'un parc banalisé accessible à tous	12
▪ Dans les années 90, le compromis entre accueil et peuplement ouvre la voie à la mixité par dispersion.....	13
▪ Dans les années 2000, les ambitions en matière de mixité sociale se resserrent pour permettre le redéploiement du parc social.....	18
La « diversité sociale de l'habitat » recouvre aujourd'hui une diversité de l'habitat croissante, au profit d'une mixité sociale limitée, qui sécurise les classe moyennes	21
▪ Des objectifs précis et affirmés en matière de diversité de l'habitat.....	21
▪ Des objectifs de mixité sociale, flous qui s'assimilent à des objectifs de maîtrise du risque locatif	22
▪ D'un outil de mixité sociale, la diversification de l'habitat devient un but en soi, au prix d'une moindre cohésion sociale.....	23

**AU REGARD DE CETTE ANALYSE, QUELS POURRAIENT ETRE LES OBJECTIFS A
POURSUIVRE ? 25**

**Peut-on fixer à ce nouvel objectif de « diversité sociale de l'habitat » un cadre
opposable ? 25**

- A partir de quels critères peut on juger de la diversité et l'organiser ? 26
- A quelle échelle la diversité peut elle être mesurée et doit-elle s'appliquer ? 27
- Dans quelle logique et avec quels moyens doit-elle être mise en œuvre ? 29
- Dans quel rapport aux acteurs en charge de la mise en œuvre de la diversité sociale dans l'habitat ? 30

**Les règles et procédures d'attribution des logements sociaux doivent-elles évoluer pour
intégrer ces objectifs ? 31**

- Le système d'attribution, dans son organisation actuelle, permet de refuser la demande et non de l'orienter 33
- La concurrence non régulée entre demandeurs limite leur capacité à orienter pertinemment leurs choix 36
- Le conventionnement global ouvre l'opportunité de mettre en cohérence les critères d'éligibilité au parc et les niveaux de loyers applicables 39

**L'accroissement de la mobilité est à trouver autant dans celle du parc de logement, que
dans celle des populations qui l'habite 41**

- Remplacer le droit au maintien dans le logement social par le droit à l'acquisition 42
- Organiser le soutien temporaire plutôt que le logement temporaire 43

**L'indépendance croissante entre nature du parc, statut et gestion de son occupation est
la condition de la conciliation entre accueil et mixité 44**

- L'intégration de la dimension gestion dans les équilibres d'opération 44
- Une distribution plus fluide des rôles entre promoteurs et gestionnaires, et entre gestionnaires du secteur privé et public 47

CONCLUSION 50

QUELLES SONT LES APPROCHES POSSIBLES DE LA « DIVERSITE SOCIALE DANS L'HABITAT » ?

La « diversité sociale dans l'habitat », une formulation récente

La notion de « diversité sociale dans l'habitat » est une construction sémantique dont l'intérêt est moins la clarté que la capacité à produire, par indéfinition, du consensus.

Chaque mot qui compose la formule est aussi englobant que possible :

- La « diversité » ne qualifie pas ce dont on parle. Le terme ne fait que constater l'absence de caractéristique particulière. Elle réfère à une dispersion statistique et à une moyenne. Le constat de son absence ou de son existence dépend étroitement de l'échelle à laquelle on l'observe : la diversité croît mécaniquement avec le périmètre d'observation. C'est pour cette raison que le cadre de référence met l'accent sur l'échelle « locale ».
- L'« habitat » se distingue nettement du logement. Il désigne le milieu de vie et intègre au logement des fonctions connexes telles que l'environnement, les services ou la socialisation... Il ne présuppose ni de l'échelle (quartier ou immeuble, ville ou rue...), ni de la nature (lieu de résidence, ou territoire du quotidien...) de ce qui doit contenir la diversité.
- Le « social » recouvre, comme le précise d'ailleurs le préambule, une variété de caractéristiques dont la plus évidente, le niveau et la nature des ressources, n'est pas citée, tandis que la plus utilisée mais aussi la plus discutée, à savoir l'origine, reste implicite.

De plus, les relations entre les trois termes sont les plus neutre possibles :

- La diversité contient moins de sens que la mixité². Les différentes composantes de la diversité n'entretiennent pas, entre elles, de relations particulières. Elles peuvent simplement se juxtaposer.
- La diversité sociale se situe « dans » l'habitat. Les relations de cause à effet entre les qualités de l'habitat et celles de la population (le « social ») sont absentes, contrairement à ce que laisserait entendre la formule de « diversité sociale de l'habitat ». Autrement dit, les mécanismes liés au fonctionnement du marché ou à l'attribution des logements sociaux, qui établissent cette relation, sont gommés.

² Diversité : disparate, hétérogène, varié. Mixte : combiné, composé, mélangé (Petit Robert)

La formule de « diversité sociale dans l'habitat », et c'est là sa force, invoque, sans présupposer du chemin qui y conduit ou du résultat qui en est attendu en terme de cohésion sociale, un objectif à atteindre, d'autant mieux partagé qu'il reste largement interprétable.

Cette formule « triangulaire », qui allie diversité/social/habitat sans qualifier les relations entre les trois termes, est récente. Elle n'est pas présente en tant que telle dans les textes réglementaires. Si diversité, mixité, social et habitat sont fréquemment utilisés, ils le sont le plus souvent dans des agencements à deux termes.

Les notions de « dispersion³ » [des familles étrangères], de « mélange⁴ » [des catégories sociales] ou d'« équilibre⁵ » [social] figurent dans les textes règlementaires dès les années 70. Mais il faut attendre les années 90 pour voir apparaître successivement les termes de « diversité » et de « mixité » qui, s'ils désignent la plupart du temps des objets différents, se recoupent parfois.

Ainsi, dans sa première occurrence (loi Besson⁶, 1990), le terme « diversité » est employé comme synonyme de mixité sociale, puisqu'il est fait référence à la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département ». Dans les textes suivants, la diversité changera d'objet : il sera question de « diversité de l'offre de logement » (LOV⁷, 1991) ou plus souvent de « diversité de l'habitat » (loi relative à la diversité de l'habitat⁸, 1995 et pacte de relance pour la ville⁹, 1996). On pouvait croire l'ambiguïté levée mais la loi de lutte contre les exclusions (1998) reprend la formule de la loi Besson (« la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier et de chaque commune »), qui connaîtra un troisième emploi dans la loi Borloo¹⁰ (2003).

L'ambiguïté pèse également, dans une moindre mesure, sur le terme de « mixité ». Si l'on parle le plus souvent de « mixité sociale », il est une fois question de « mixité de l'habitat » dans une circulaire de 1998¹¹ et de « mixité *urbaine* et sociale » dans une circulaire de 1999¹².

3 Circulaire du 6 mai 1975 relative au logement des immigrés.

4 Rapport du comité habitat du Commissariat général au Plan, 1976.

5 Loi du 23 décembre 1986 relative à l'accèsion à la propriété, dite « Loi Méhaignerie ».

6 Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

7 Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

8 Loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat.

9 Loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

10 Loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

11 Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux Contrats de ville 2000-2006.

12 Circulaire du 2 mars 1999 relative à l'utilisation de l'enveloppe de 10 milliards de francs de prêts construction-démolition.

Ainsi, si la mixité renvoie en général au social et la diversité à l'habitat, le « partage des tâches » entre les deux termes n'est pas toujours clair. L'emploi occasionnel de combinaisons inhabituelles (« mixité urbaine », « mixité de l'habitat », « diversité de la composition sociale ») contribue à brouiller les pistes.

« Diversité » et « mixité », des termes échangeables mais l'affichage croissant d'un objectif « social »

En revanche, la hiérarchie opérée entre les deux objectifs est relativement claire, si l'on en croit la récurrence des termes dans les différents textes réglementaires portant sur le logement. L'objectif de diversité connaît une phase d'« autonomie » de 1990 à 1996. Il est systématiquement associé à l'objectif de mixité à partir de 1996, lorsque cette notion apparaît dans les textes. Dès lors, l'objectif de « mixité sociale » (des villes et des quartiers) sera systématiquement réitéré, tandis que celui de « diversité de l'habitat » le sera de moins en moins. Il finira par disparaître complètement après 2000, date de sa dernière utilisation, dans la loi SRU¹³, où il n'est cité que deux fois (« diversité des fonctions urbaines » et « diversité de l'habitat ») et est toujours couplé avec l'objectif de mixité sociale.

Ainsi, en analysant l'occurrence des termes de « diversité » et de « mixité » dans les textes réglementaires, on constate un glissement sémantique progressif de la notion de diversité vers celle de mixité.

L'assujettissement systématique de l'objectif de diversité de l'habitat à celui de mixité sociale laisse à penser que la première est considérée comme un moyen de parvenir à la seconde, plutôt que comme un objectif à part entière. La diversité de l'habitat ne serait qu'une configuration physique (différents types de logement dans un même espace, ville, quartier ou immeuble), qui n'intéresserait que dans la mesure où elle serait effectivement porteuse de mixité sociale, c'est-à-dire de coprésence (a minima), voire d'interaction (a maxima) entre différents types de population.

« Habitat » et « social », deux registres d'action focalisés sur le parc social

Cette analyse rétrospective de l'usage des termes conduit, pour clarifier le débat, à distinguer deux notions distinctes :

¹³ Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

La diversité de l'habitat. C'est à cette notion que se réfèrent tout particulièrement la LOV, puis la loi SRU et enfin le renouvellement urbain. Cette notion fonde les politiques qui visent à organiser l'offre de logement au sein des territoires (agglomération, communes, quartiers). Ces politiques construisent, en principe, le cadre de la mixité sociale à l'échelle de l'agglomération et de la ville, du quartier. La diversité croissante des produits logements (individuel et collectifs, locatifs ou en accession, libre et aidés) proposés aux ménages, résultant de la gestion du stock de logements (renouvellement urbain) et de son développement (construction neuve), conduirait à accueillir plus ou moins mécaniquement une population elle-même diverse.

La mixité sociale d'autre part, à laquelle réfère explicitement la loi Besson puis la plupart des textes organisant la politique du logement en faveur des défavorisés¹⁴. Cette notion fonde les politiques qui cherchent à réguler le rapport entre type de logement et population logée. Mais en pratique, cette notion n'intervient que pour ce qui concerne les conditions d'accès aux logements sociaux, dont l'affectation est administrée. A quelques corrections marginales de l'ordre du social (garanties locatives subordonnées à des critères sociaux, prise en gestion de logement privés conventionnés par des organismes à vocation sociale...), le reste du parc de logements est régi par les seuls mécanismes du marché et les règles régissant les rapports privés entre locataires et propriétaires, qui ne disent rien sur les modalités de choix des locataires. Dans la pratique, l'action en faveur de la mixité sociale vise à réguler les mécanismes d'attribution des seuls logements sociaux pour éviter la concentration « aveugle » de telle ou telle fraction de population sur un segment particulier de parc social.

L'emboîtement de ces deux registres d'action (développement de l'offre et régulation de l'accès à l'offre) est la marque spécifique des politiques de diversité sociale de l'habitat. Mais cet emboîtement n'est pas promu avec la même vigueur s'agissant du parc social ou privé.

L'action en faveur du développement quantitatif du locatif privé et de l'accession a pris de l'ampleur avec l'accroissement des aides fiscales. Mais ni leur localisation, ni leurs conditions de mise sur le marché ne font l'objet de prescriptions. Ce n'est qu'à la marge que des prescriptions visant à utiliser ce développement dans une logique de mixité sociale peuvent être prises, dans le cadre des PLU et PLH, ou par le biais d'aides « correctrices » des départements, pour favoriser le développement rural.

14 On citera par exemple la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, et plus récemment la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

En ce qui concerne le parc social, les prescriptions sont, à l'inverse, particulièrement complètes : la localisation du parc est étroitement encadrée (LOV, SRU), de même que son usage (exonération de surloyers en ZUS, niveau de ressources varié des occupants des PLUS).

De fait, les politiques de diversité sociale dans l'habitat sont largement focalisées sur le parc social.

QUELS ONT ETE LES OBJECTIFS IMPLICITES ET EXPLICITES POURSUIVIS PAR LES POLITIQUES DE DIVERSITE DE L'HABITAT ?

Les modalités d'encastrement de l'« habitat » et du « social » donnent à voir les ambitions successives en matière de diversité sociale dans l'habitat

Focalisés sur le parc social, les dispositifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale ont pour but de créer une offre « socialement diversifiante », que le marché ne produit pas spontanément. Face aux évolutions sociales et aux dynamiques du marché, ces dispositifs et leurs agencements ont été en constante évolution.

En effet, par ces dispositifs il s'est agi de répondre aux besoins et de corriger les tendances à l'agrégation et à l'exclusion. Or, ces dispositifs n'ont pas le même impact selon qu'ils sont mis en œuvre en période de croissance et de construction (les Trente Glorieuses) ou en période de chute de la construction et de résurgence de la question sociale (les années 90).

Les agencements entre ces registres d'action – sur l'offre d'une part et sur les conditions d'accès à cette offre d'autre part – ont donc évolué suivant les périodes, par réformes successives. Ils manifestent à chaque période des intentions particulières en matière de diversité sociale dans l'habitat et des ambitions plus ou moins fortes en matière de coexistence de populations.

LES FIGURES SUCCESSIVES DE LA MIXITE SOCIALE

	La diversité sociale par zonage	La mixité par solvabilisation	La mixité par dispersion-insertion	La mixité par juxtaposition-contention
	Jusqu'en 1977	De 1977 à 1990	De 1990 à 2000	A partir de 2000
Cible	Tout le monde	Tout le monde	Ceux qui pèsent sur l'attractivité des quartiers	Classes moyennes insécurisées
Critères	Ressources et antécédents résidentiels (mal-logement ou immigration)	Ressources	Difficultés de cohabitation et de gestion locative	« Logeabilité » et autonomie
Mécanismes de sélection	Administration sur critères	Aides financières et surloyer	Négociation partenariale	Jugement social
Echelle	zonage de l'aménagement urbain	Ville ou agglomération (grands quartiers)	Voisinage, cage d'escalier, échelle de la cohabitation	Entre l'immeuble et le quartier
Logique	Juxtaposition d'habitats spécialisés dont le contenu et le contenant correspondent	Disjonction entre le contenu et le contenant (libre jeu de la circulation résidentielle)	Administration des mouvements résidentiels au sein du parc social	création de filière distincte garantissant une mixité dans une fourchette acceptable
Moyens	Zonage de l'offre	Ouverture graduée des droits aux aides à la personne	Contractualisation des mécanismes d'attribution	Redéploiement et diversification de l'offre sociale

- **Dans les années 60, la diversité sociale est produite par zonage et la cohabitation est gérée via des produits éducatifs**

Dans les années soixante, c'est le registre « diversité de l'habitat » qui est presque exclusivement mobilisé. La production de logements est massive. Les produits sont multiples. A chaque produit correspond une cible précise de population désignée par son niveau de revenu (par ex : ILM¹⁵ et ILN¹⁶), sa composition familiale (LOPOFA¹⁷) et son antécédent résidentiel (PLR/PSR¹⁸).

La diversité sociale est produite mécaniquement, par classement des populations entre ces différents produits aux conditions d'accès graduées, juxtaposés de manière rationnelle dans le cadre de vastes opérations d'aménagement. La mixité sociale n'est pas véritablement en jeu, la juxtaposition en tient lieu.

La diversité sociale dans l'habitat est produite par zonage. La qualité de la cohabitation est garantie par un classement précis des catégories sociales et une dimension éducative est attachée à des segments d'offre particuliers (cités de transit, habitat éducatif HVS...).

- **Dans les années 80, La mixité sociale n'a (presque) plus d'objet, avec la perspective d'une classe moyenne homogène et d'un parc banalisé accessible à tous**

Suite à la réforme de 1977¹⁹ qui introduit le conventionnement, c'est le registre de l'accès à l'offre qui devient largement dominant. Les aides à la personnes (APL), qui prennent le pas sur les aides à la pierre, autorisent *en principe* – et ce de manière croissante jusqu'au bouclage des aides au logement – toute personne à se loger presque indifféremment dans le parc locatif social, privé, ou en accédant à la propriété.

Dans ce contexte, la question de la diversité sociale dans l'habitat ne se pose que sur certains sites particuliers, pour réguler les effets pervers persistants des mécanismes antérieurs de financement du parc social : réservations massives et groupées par des entreprises recrutant directement à l'étranger (comme Renault à Mantes-la-Jolie) ou par les préfetures afin de reloger les rapatriés d'Algérie (comme à Sarcelles). Dans un contexte d'équilibre entre l'offre et la demande, les contingents sont délocalisés, pour permettre le redéploiement des populations ou les échanges de logement au gré de l'évolution de la taille de familles.

15 Immeuble à Loyer Moyen.

16 Immeuble à Loyer Normal.

17 Logements Populaires Familiaux.

18 Programme à Loyer Réduit / Programme Social de Relogement.

19 Loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement, dite « loi Barre ».

A cette période, les politiques en faveur de la mixité sociale n'ont plus ou presque plus d'objet. La promotion résidentielle par solvabilisation en tient lieu, dans un marché relativement détendu et au sein d'une population en voie d' « homogénéisation sociale ». Cette tendance est complétée par des initiatives localisées visant le développement de la vie sociale (HVS²⁰).

Une offre massive d'accession à la propriété, soutenue par le PAP²¹, succédant à la construction d'un parc social important, « détend » le marché jusqu'à produire de la vacance sur les segments les plus faibles.

Mais le tassement du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne et le retournement de tendance du marché laissent à nouveau voir la diversité persistante de l'offre et ses conséquences, qu'il s'agisse de l'inégale répartition de l'offre sociale ou des écarts de loyers des logements locatifs.

Un retour sur l'offre, son organisation et les conditions de son affectation s'impose.

- **Dans les années 90, le compromis entre accueil et peuplement ouvre la voie à la mixité par dispersion**

A la fin des années 80, la spécialisation croissante des quartiers d'habitat social et la résurgence de la question sociale alertent le législateur. Les dispositions initiées par loi Besson (1990) et la loi d'orientation pour la ville (1991) recomposent sensiblement les termes de la réforme de 1977, qui cherchaient à faire assumer la fonction sociale aux différents segments du parc, dont un parc banalisé à vocation sociale.

Sur le registre de la diversification de l'habitat, ces dispositions remettent au centre des préoccupations la question de la répartition territoriale du parc social, avec l'obligation faite aux communes urbaines²² de se doter d'un minimum de 20% de logement sociaux. Elles fractionnent à nouveau le parc social en introduisant, aux côtés du PLA, un logement social à loyer minoré (PLA

20 Portant le nom du groupe de réflexion fondé en 1973 par Robert Lion, directeur de la construction, les Opérations « Habitat et Vie Sociale » sont inaugurées en 1977 pour améliorer les quartiers d'habitat social au moyen d'une approche transversale et en associant les habitants.

21 Prêt PAP : prêt d'Accession à la Propriété, mis en place en 1977 et supprimé en 1995, a soutenu la construction massive d'habitat individuel.

22 La LOV (Art L. 302-5) impose cette obligation aux communes situées dans une agglomération de plus de 200 000 habitants. La loi SRU (art. 55) l'étend aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants.

insertion, dit PLAI²³), destiné à une fraction spécifique de la demande²⁴ qui ne saurait être aisément reçue dans le parc social classique.

Par ailleurs,, ces dispositions fournissent un cadre national aux initiatives locales : le FSL²⁵ absorbe donc les FARG²⁶ et les FAIL²⁷, créés notamment pour traiter les difficultés liées à la diminution du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne.

La loi Besson et d'autres textes postérieurs²⁸ interviennent aussi sur le registre de la gestion de la mixité sociale. La loi Besson donne, dans le prolongement du rapport Geindre²⁹, une légitimité aux interventions des villes visant la maîtrise des flux de population générés par le parc social, en instaurant les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS), dispositif visant à contractualiser entre la ville, les organismes HLM et l'Etat, les conditions d'attribution des logements sociaux et invite à maintenir la fonction sociale des quartiers privés visés par des opérations d'amélioration.

Ces dispositions se focalisent sur les populations en difficulté d'accès au logement et légitiment la vigilance croissante des villes et organismes HLM en matière d'attractivité du parc social et de cohabitation harmonieuse.

Enfin, pour garantir à la fois l'accueil des publics les plus démunis et la préservation d'une attractivité généraliste des quartiers, ces dispositions prévoient l'émergence de nouveaux acteurs pouvant développer des logiques patrimoniales et / ou de gestion différentes des organismes HLM. Le parc PLAI se développe de manière diffuse, sous l'impulsion d'opérateurs spécialisés

23 Décret n° 90-151 du 16 février 1990 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés.

24 Les revenus des ménages bénéficiaires du PLA insertion ne doivent pas dépasser 60 % des plafonds de ressources pris en compte pour l'accès au logement social classique, sauf dérogation du Préfet de département (article 3 du décret précité).

25 Fonds de Solidarité Logement, créé par le décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement, chapitre II.

26 Fonds d'Aide au Relogement et de Garantie

27 Fonds d'Aide aux Impayés de Loyer

28 Parmi ces textes, on peut citer :

La LOV, qui oblige les communes et EPCI menant des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) à y inclure des « actions destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ».

La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, dont l'article 31 instaure les conférences communales du logement

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, dont l'article L 441-1-4 remplace les conférences communales du logement par les conférences intercommunales du logement

29 François GEINDRE, « L'attribution des logements sociaux », Rapport au Ministre de l'Équipement du Logement, des Transports et de la Mer, octobre 1989.

(associatifs), puis en associant des organismes HLM et associations gestionnaires au sein d'unions d'économie sociales (UES).

L'agencement de ces dispositions recompose singulièrement les ambitions de la mixité universelle et promotionnelle des années 70, en en redéfinissant leurs trois composantes :

- . la cible : les personnes visées par la mixité sociale sont celles qui, par leur situation sociale précaire et leur mode de vie, pèsent sur l'attractivité des quartiers d'habitat social ;
- . l'échelle : du quartier, on passe à celle du voisinage proche, à la fois siège du conflit d'usage et vecteur d'insertion ;
- . les moyens : un parc spécifique offrant un contexte éducatif, par encadrement social et par dispersion dans un voisinage de classe moyenne.

Cette stratégie de dispersion-insertion a pour ambition de :

- . développer la contractualisation territoriale de la maîtrise des flux de population mais aussi de la prise en charge de l'effort social ;
- . structurer un nouveau milieu d'acteurs en capacité de dynamiser le milieu du logement social.

Mais la logique de dispersion-insertion se heurte rapidement à un décalage entre ces ambitions et sa mise en œuvre. La stratégie de dispersion-insertion, ayant pour cible ceux qui pesaient sur l'attractivité des quartiers, supposait :

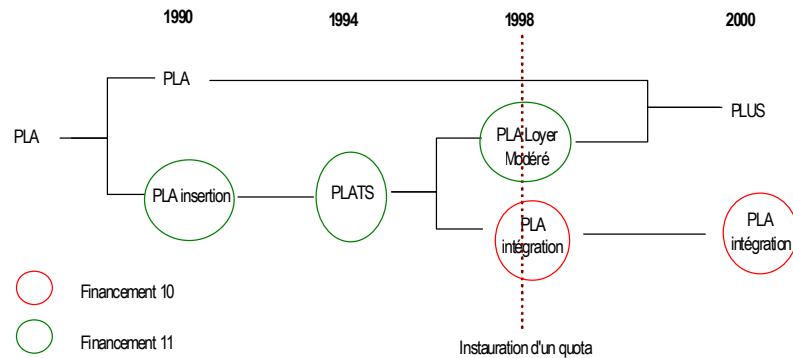
1/ que la cible soit effectivement bien cernée : les POPS devaient veiller à distinguer les simples précaires de ceux qui pèsent effectivement sur la vie des quartiers et leur attractivité ;

2/ que l'offre destinée à ceux qui ne pouvaient s'insérer harmonieusement dans les quartiers d'habitat social connaisse un développement suffisant.

Or, c'est deux conditions n'ont pas été réunies. La nécessité d'assortir les logements PLAI d'une gestion spécifique, qui doit trouver son financement dans le champ non plus du logement mais du social, a limité la production plus efficacement que ne l'aurait fait un contingentement des aides à la pierre. La production reste faible et le milieu d'opérateurs naissant est fragilisé.

Dans le même temps, la mise sur le marché de tels logements spécialisés tend à exonérer les bailleurs de cette fonction sociale spécifique. Ceux-ci réorientent la demande vers les opérateurs associatifs ou détachent des pans de parc pour en sous-traiter la gestion.

En panne, la stratégie de développement d'une offre spécifique cherche alors son équilibre entre un produit spécialisé intégrant loyer minoré et insertion, qui serait le levier réaffirmé de la mixité, et produit banalisé au loyer minoré destiné aux simples précaires. Le PLA se banalise ainsi en PLATS³⁰, ce dernier se séparant à nouveau en PLALM et PLA³¹.



La prise en charge de ce parc alternatif au logement social génère des dépenses spécifiques, qu'il s'agisse de financer la gestion des parcs associatifs (sociaux ou privés) ou celle des segments de parc social transférés à des opérateurs sociaux³². Plusieurs nouvelles aides (AML³³, ALT³⁴...) sont donc instituées pour prendre en charge ces dépenses. L'ASLL³⁵ y contribue aussi. Un parc marginal en nombre et souvent plus précaire en terme de statut que le parc social se développe.

La loi Besson initie des dispositions partenariales destinées à mettre en regard demande ciblée et parc adapté (de plus en plus spécialisé) et à organiser l'accès à une offre rare. Mais ces partenariats sont assez rarement mis en œuvre et moins encore producteurs de contrats explicites.

30 Prêt Locatif Aidé Très Social : le PLA-TS bénéficie d'une subvention de l'Etat majorée en contrepartie de plafonds de loyers réduits à 20%. Les logements construits ou acquis au moyen de PLATS sont réservés à des ménages dont les ressources maximum sont inférieures de 40% aux plafonds d'accès.

31 Prêt Locatif Aidé à Loyer Minoré et Prêt Locatif Aidé d'Intégration, dont les règles sont fixées par le décret n° 97-1261 du 29 décembre 1997 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions, à l'amélioration des logements locatifs sociaux mentionnés aux articles R. 323-1 à R. 323-12.

32 Par exemple, près de la moitié de la ligne ASL du FSL du Nord était consacrée à financer les PACT du Nord, pour la gestion d'un parc dont ils étaient tout d'abord propriétaires puis ensuite uniquement gestionnaires.

33 Aide à la Médiation Locative, créée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Une circulaire de la DGUHC du 4 novembre 2004 remplace l'AML par une aide, octroyée par le FSL, au financement des suppléments de dépenses de gestion locative des associations et autres organismes.

34 Aide au Logement Temporaire, plus précisément « aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées », instaurée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, art. 53 -1.

35 Accompagnement Social Lié au Logement, institué par la circulaire n° 90-89 du 7 décembre 1990 relative aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et au fonds de solidarité pour le logement.

Quand ils le sont, ils trouvent leurs limites. Les dispositifs (accords collectifs³⁶, règlements départementaux d'attribution³⁷ et chartes communales, accords particuliers entre logeurs et associations) se multiplient, les priorités qu'ils définissent se superposent, et en fin de compte se neutralisent.

Ni les invitations répétées à organiser des fichiers communs de la demande, ni l'instauration du numéro unique d'inscription des demandeurs de logement sociaux³⁸, ne permettent d'y mettre bon ordre.

L'insuffisance de l'offre d'insertion et les difficultés à resserrer son affectation à des publics précis laissent de côté un nombre croissant de ménages sans solution satisfaisante. Ces derniers se retrouvent alors durablement captifs de des logements de mauvaise qualité ou en surnombre dans les grands quartiers d'habitat social. La stratégie engagée s'avère in fine plutôt contreproductive en matière de mixité sociale.

En résumé, la logique de gestion de la mixité sociale par dispersion-insertion se fragilise du fait de :

- . l'incapacité à structurer efficacement un milieu d'acteurs alternatifs susceptible de produire et gérer l'offre alternative ;
- . la gestion mouvante et velléitaire des dispositions contractuelles destinées à organiser territorialement les mouvements de population et l'accès au parc social.

En conséquence, ce système de dispersion-insertion se transforme progressivement en dispositif de contention. La dispersion ne prend pas corps mais les populations qui pèsent sur l'attractivité des quartiers sont mieux identifiées et la nécessité de les gérer « ailleurs » s'impose. Toutefois, l'organisation de cet « ailleurs » ne fait l'objet d'aucune réglementation. Où qu'elles soient, les populations visées par la préservation de l'attractivité des quartiers sont contraintes d'y rester.

36 Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Art. L. 441-1-2 : « Dans chaque département, le représentant de l'Etat dans le département conclut, tous les trois ans, après consultation des conférences intercommunales [...] et du conseil départemental de l'habitat, un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département. Cet accord définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales et visées dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées [...]. Cet engagement doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers. Il tient compte des capacités d'accueil et de l'occupation sociale des différents organismes, par secteur géographique. »

37 Décret n° 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

38 Décret n° 2000-1079 du 7 novembre 2000 relatif à l'enregistrement départemental des demandes de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

- **Dans les années 2000, les ambitions en matière de mixité sociale se resserrent pour permettre le redéploiement du parc social**

Face à l'échec de la stratégie priorisant la gestion des flux de population, la seule issue semble être le redéploiement massif du parc social, par relance de la construction mais aussi par évolution accélérée du stock. Les démolitions trouvent leur légitimité, alors qu'elles étaient jusqu'à présent rares et toujours contestées. C'est l'apparition du « renouvellement urbain »³⁹.

L'effort majeur de développement de l'offre de logement social que cette orientation nouvelle implique n'apparaît possible que si les acteurs directs, à savoir les organismes HLM et les villes, peuvent être garantis contre la pression sociale. C'est en effet à la condition qu'elle n'accélère pas l'arrivée de ménages présentant des difficultés sociales que l'effort de construction nécessaire pour reloger et satisfaire la demande est accepté par les villes. Les outils de gestion des flux de population (contingent préfectoral, accords collectifs ou chartes intercommunales) sont pour la plupart laissés en sommeil. La vocation sociale du parc HLM est élargie.

Cette nouvelle stratégie est marquée par la création de deux nouveaux outils : le premier (PLUS⁴⁰) prend acte de la diversité des populations que le parc social doit accueillir⁴¹. Le second (PLA démolition reconstruction) permet de localiser le relogement des ménages issus des ZUS renouvelées, et notamment de les contenir en tant que besoin dans la commune d'origine.

Les 20% de « social », un objectif ambitieux qui se transforme en « seuil de tolérance »

Les nouveaux outils convergent pour faire évoluer rapidement l'organisation territoriale du parc social et réduire, dans le même mouvement, sa concentration et sa spécialisation sociale. Ils s'appuient sur un jeu d'acteurs profondément renouvelé par la décentralisation, qui rend les collectivités locales initiatrices de plein droit de ces processus, via les PLH puis la délégation des aides à la pierre, le tout dans un cadre de solidarité territoriale réaffirmé.

39 C'est le Comité Interministériel à la Ville (CIV) du 14 décembre 1999 qui introduit la notion de renouvellement urbain en lançant un programme qui comprend 50 GPV (Grands Projets de Ville) et 40 ORU (Opérations de Renouvellement Urbain).

40 Décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés.

41 « 30% au moins des logements sont obligatoirement attribués à des personnes dont l'ensemble des ressources est inférieur ou égal à 60% du montant déterminé par l'arrêté précité ; un dépassement au plus égal à 20% de ce même montant est permis pour l'attribution de 10% au plus des logements des opérations ainsi financées par un même maître d'ouvrage. » Art. 2 du décret n° 99-794 du 14 septembre 1999 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés.

La loi SRU (2000) confirme la LOV (1991) en rappelant que les villes doivent compter 20% de logements sociaux. Mais en réitérant le chiffre de 20%, elle contribue à entériner un « seuil de tolérance » dont le PLUS prend acte et qui neutralise en grande partie l'impact social de la diversification de l'habitat. De plancher, la norme de diversité de l'habitat est aussi devenue plafond. Moins de 20% c'est insuffisant, mais plus, c'est trop.

Intégrée comme un objectif à l'échelle communale, la norme de 20% est réinterprétée comme devant s'appliquer à l'échelle d'une opération d'aménagement. Une ville ne saurait promouvoir plus de 20% de logements sociaux dans un nouveau quartier ou une ZAC, au risque de voir se reconstituer un « quartier ghetto ». C'est ce succès de la norme de 20% qui a conduit les textes récents à rappeler l'évidence arithmétique : pour espérer augmenter le pourcentage de logement sociaux et atteindre les 20%, il importe d'en prévoir au moins 30% dans la construction neuve⁴².

Ensuite, s'agissant de veiller au peuplement de ces logements, la norme s'impose à nouveau, implicitement, pour organiser la mixité sociale. La part des familles « à risques » (ceux « dont la concentration n'est pas souhaitable ») doit rester marginale dans un immeuble, voire dans une cage d'escalier, s'il s'agit d'un immeuble un tant soit peu important. Ce principe de précaution se trouve confirmé de fait par la part de ménages à faibles ressources dans les attributions PLUS et la restriction de cette fonction sociale au seul contingent préfectoral⁴³, dont l'impact dans le même temps est affaibli par une gestion souvent distante.

In fine, la loi a précisé le cadre de la diversité de l'habitat mais la pratique en a réduit l'impact en terme de mixité sociale, au moyen de deux leviers :

- . en faisant jouer à plein la marge de manœuvre qu'offrent des critères d'éligibilité au parc peu restrictifs ;
- . en gérant l'affectation des logements suivant le principe du « crible », qui mobilise une norme unique (les 20%) pour l'appliquer successivement à des objets de plus en plus petits (du quartier à la cage d'escalier).

Au terme du parcours, ce ne sont au mieux que 25% des 20% de l'offre, soit 5% de l'offre nouvelle, rare, qui est accessible aux ménages dont on considère la concentration inacceptable. Cette

42 Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. L'article 65 stipule « l'obligation [...] de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30% de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés ».

43 On notera par exemple que le contingent préfectoral en Haute-Savoie a volontairement été limité à 20% au lieu des 25% réglementaires.

arithmétique se trouve entérinée par ailleurs dans la distribution des financements du logement social, quand les organismes sont invités, pour consommer les crédits PLAI, à produire au moins (au plus ?) 5% de logements PLAI au sein de chaque opération PLUS⁴⁴.

⇒ *La logique opérationnelle du renouvellement urbain entérine l'existence de quartiers homogènes mais cherche à en réduire la taille.*

Les modalités de relogement nécessitées par les projets ANRU ne sont régies ni par une norme, inatteignable, ni par les réservations, généralement mutualisées. Ils le sont principalement par la nécessité de maîtriser les délais induits par l'obligation de reloger les familles occupant des logements promis à démolition. Dans un contexte contraint par la concurrence qui se joue entre bailleurs et l'absence de compétence de l'intercommunalité sur les attributions, les opportunités de relogement hors du quartier sont rares. Les modalités de gestion du parc neuf, qui veillent à la diversité (cf. les PLUS) contribuent à cette rareté. En effet, elles aboutissent non seulement à réduire quantitativement les opportunités de relogement mais aussi à les fléchir « classes moyennes », c'est-à-dire à imposer une norme de comportement et un voisinage immédiat qui n'est pas nécessairement attractif pour ceux à qui il est proposé. Mais les délais dans lesquels le déménagement doit s'opérer contribuent aussi à favoriser le relogement in situ. Déménager hors de son environnement est une décision lourde de conséquences, qui se prend difficilement sous la pression et dans la précipitation. Dans la plupart des cas, l'impact du relogement sur la mixité sociale reste donc faible, faute d'ambition en la matière et d'attention aux projets de mobilité résidentielle que pourraient former les habitants dans la durée.

Le renouvellement urbain, sans levier pour gérer les itinéraires résidentiels, favorise, sous couvert de respect de la demande des ménages, le relogement in situ.

Le renouvellement urbain entérine donc la persistance de quartier spécialisés, devenus simplement plus petits. La mobilité résidentielle provoquée par les démolitions se résume largement à une réduction quantitative des locataires HLM, par départ spontané, et à un redéploiement sur site de la population restante⁴⁵.

44 Comme c'est le cas dans les Hauts-de-Seine, par exemple.

45 Cf. Enquête auprès des ménages relogés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, étude pour la DIV menée actuellement par AURES et le CERUR.

⇒ *PARSA*⁴⁶ et *DALO*⁴⁷ contribuent à formaliser la mutation des objectifs poursuivis par la diversité sociale dans l'habitat

La production de PLAI diffus chute. Le financement est principalement utilisé pour produire ou rénover des résidences sociales, puis des maisons-relais, tandis que se développe un hébergement d'insertion de moins en moins temporaire. Tous ces éléments garantissent l'étanchéité de la frontière séparant populations miscibles et non miscibles, en assignant ces dernières à un parc et à des territoires particuliers. Le spectre de la mixité sociale se réserve puisqu'il n'englobe plus classes moyennes et démunis mais seulement, parmi les démunis, ceux que leur insertion permet de mixer.

Cette frontière et les conditions dans lesquelles elle peut être traversée se structure progressivement par :

- . le développement, dans les PDALPD⁴⁸, des commissions ad hoc qui gèrent ces frontières en orientant vers une offre spécifique, le plus souvent indisponible (le PLAI diffus) ;
- . l'émergence des notions de « logeabilité » et d'autonomie ;
- . le développement et la restructuration de l'hébergement ;
- . le fractionnement du droit au logement entre logement et hébergement.

La « diversité sociale de l'habitat » recouvre aujourd'hui une diversité de l'habitat croissante, au profit d'une mixité sociale limitée, qui sécurise les classe moyennes

▪ **Des objectifs précis et affirmés en matière de diversité de l'habitat**

Dorénavant, la diversité de l'habitat est encadrée par des objectifs de résultats et de moyens clairs, régulièrement réaffirmés et renforcés :

- . 20% de logements sociaux, dont la réalisation passe avant tout par l'obligation de mettre en œuvre un PLH⁴⁹ et de réserver 30% de la construction neuve à la construction de logements sociaux ;

46 Plan d'Action Renforcé pour les Sans-Abris, proposé le 8 janvier 2007 par le gouvernement suite à l'action très médiatisée de l'association les Enfants de Don Quichotte.

47 Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (Loi DALO).

48 Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

- nombre de places d'hébergement à créer en fonction de l'importance de la commune⁵⁰ ;
 - remplacement, dans un périmètre défini, les logements sociaux démolis par une offre locative alternative⁵¹ en accession à la propriété⁵².
- **Des objectifs de mixité sociale, flous qui s'assimilent à des objectifs de maîtrise du risque locatif**

La plupart des acteurs s'accordent aujourd'hui sur le fait que la mixité sociale dans l'habitat ne saurait se mettre en formules et que l'invitation à la mixité sociale est avant tout une invitation à la vigilance en matière de gestion des flux de population.

⇒ *Les attentes en matière de résultats sont le plus souvent implicites et exprimés en termes qualitatifs.*

Des objectifs en terme de « qualité de la cohabitation » sont généralement affichés. Pour que celle-ci soit harmonieuse, ils recouvrent une appréciation de la tranquillité du voisinage mais aussi, plus implicitement, une idée de la « cohabitation » qui suppose que les « classes moyennes » d'origine européenne y soient majoritaires et que les autres, extra européens, grands précaires, s'y insèrent à la marge. Pour suivre les évolutions en la matière, les indicateurs statistiques sur la composition de la population sont perçus comme trop imprécis pour informer sur les conditions réelles de la cohabitation. Qu'il s'agisse de l'enquête OPS⁵³, du numéro unique d'inscription des demandes de

49 Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (art. 13).

50 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Art 2 : « La capacité à atteindre est au minimum d'une place par tranche de 2 000 habitants pour les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale dont la population est supérieure à 50 000 habitants et pour les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Cette capacité est portée à une place par tranche de 1 000 habitants dans toutes les communes qui sont comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. »

51 Foncière Logement est une association à but non lucratif régie par la loi de 1901, créée dans le cadre d'une convention Etat-UESL (Union d'Economie Sociale pour le Logement, représentant les organismes gestionnaires du 1% logement) signée le 11 décembre 2001 entre les partenaires sociaux et l'Etat. Cet organisme, dont l'activité est effective depuis mars 2002, joue un rôle totalement novateur, puisqu'il lui incombe, avant tout, d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de diversification et de renouvellement de l'offre locative, avec la volonté affirmée de participer, à terme, au financement des retraites des salariés du secteur privé.

52 Les opérations d'accession sociale à la propriété d'un logement neuf situées dans les quartiers ANRU ou dans un périmètre de 500 mètres alentour bénéficient du taux réduit de TVA à 5.5%. Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, article 28.

53 Enquête sur l'occupation du parc social et son évolution. Instaurée par la loi du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer solidarité, elle a été modifiée par la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006. Cette loi impose aux organismes bailleurs, tous les 3 ans à compter de 1997, de transmettre au préfet avant le 30 avril de l'année de l'enquête, des renseignements statistiques après réalisation d'une enquête auprès de leurs ménages locataires. (www.logement.gouv.fr)

logement social ou des statistiques sur l'occupation de l'ensemble du parc des résidences principales issues du fichier FILOCOM, les critères disponibles, la nationalité ou le niveau de ressources, ne permettent de connaître ni la répartition territoriale des groupes ethniques, ni d'évaluer avec précision la précarité.

La qualité de la cohabitation est donc généralement exprimée en terme d'alerte au regard d'indicateurs de gestion. Leurs évolutions négatives témoigneraient d'un « mal vivre » qu'il importerait de redresser ou plus encore de prévenir. Sont ainsi mobilisés les taux de rotation, d'impayés, la suroccupation, les plaintes déposées, le nombre d'enfants, la monoparentalité, l'âge, l'origine, les antécédents locatifs... pour « sélectionner » la population et prévenir ses dérives. De fait, ces critères relèvent plus du registre de la gestion locative et urbaine que de la sociologie, de la maîtrise des risques locatifs que de l'harmonisation de la cohabitation.

- **D'un outil de mixité sociale, la diversification de l'habitat devient un but en soi, au prix d'une moindre cohésion sociale**

La mobilisation inégale des leviers « diversité de l'habitat-évolution du parc » et de « mixité sociale-regulation de l'accès au parc » modifie sensiblement, sur le fond, l'objectif qui s'était affirmé au fur et à mesure de l'évolution des textes et qui faisait de la diversité de l'habitat un outil au service de la mixité sociale.

De moyen, la diversité de l'habitat devient un objectif en soi. Autrement dit, faute de pouvoir définir et instrumenter la mixité sociale, on se contente de la diversité de l'habitat et on s'en contente d'autant mieux que, les contraintes pesant sur l'utilisation du parc étant pour la plupart levées, la construction et le renouvellement du parc sont relancés.

Or, cette logique privilégiant la diversification de l'habitat ne se contente par d'inverser la hiérarchie des objectifs, elle en limite également la portée et en modifie profondément les termes en matière de mixité sociale.

⇒ *Une inversion des objectifs qui contribue à limiter l'impact des efforts de diversification...*

L'objectif dorénavant majeur de diversité de l'habitat s'appuie sur la construction neuve, mais aussi et surtout sur le renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social et dans les secteurs d'habitat privé dégradé, qui offrent à la construction des opportunités foncières nouvelles.

Or, pour dégager ces opportunités, le relogement des ménages dont les logements sont détruits (opérations ANRU) ou font l'objet d'améliorations lourdes (résorption habitat insalubre) est indispensable. Or, la relance de la production ne porte pas sur tous les produits. Les produits sociaux les plus accessibles (PLUS, PLAI) restent rares. Cette relance n'a pas non plus l'effet attendu sur l'offre. Le développement important de l'offre locative intermédiaire et privée défiscalisée n'a pas suscité une réduction de la pression sur le parc social. De même, le soutien à l'accession à la propriété n'a pas permis un accroissement de la rotation du parc social. Ainsi, spontanément, c'est-à-dire sans dispositif de contrainte ou de fléchage social, ni la production de nouveaux logements, encore faible et réalisée à la condition de ne pas subir de contraintes fortes quant à son affectation, ni la rotation stagnante du parc social, ni la reconstitution du parc détruit qui prend du retard, n'offrent de marge de manœuvre suffisante pour satisfaire la demande et reloger tout en contrant les tendances à la ségrégation résidentielle. Les opérations tardent à sortir et le relogement largement opéré in situ qui confirme la vocation sociale des sites renouvelés, pèse sur les tentatives d'implantation de produits « diversifiants ». À rendre la « mixité sociale » subsidiaire, la diversité de l'habitat prend difficilement corps.

⇒ ... *mais trace une nouvelle figure de la mixité, alliant coprésence et cohabitation*

Mais cet effort de diversification ne se résume pas au parc social « classique ». Il intègre comme on l'a vu précédemment, la démultiplication des types d'offre, notamment dans le champ de l'hébergement ou du logement temporaire.

Ce faisant, il organise les conditions de la mixité en distinguant :

- une offre banale (PLS, PLUS, PLAI banalisés au sein d'opérations PLUS) au sein de laquelle ne sont susceptibles de cohabiter harmonieusement que ceux qui sont miscibles. Ce sont les ménages modestes stables, mais aussi ceux dont les situations familiales et professionnelles deviennent, avec la diminution de la taille des ménages et la précarisation du travail, de plus en plus instables. Les deux populations constituent dorénavant une large fraction des classes moyennes.
- une offre accompagnée de services, où sont invités à rester (maison relais, résidences sociales, PLAI diffus) ou à se mettre aux normes avec l'appui d'un accompagnement ad hoc (logement temporaires), ceux qui, durablement ou pour un temps, sont dans l'incapacité, ou n'ont pas le projet, de s'insérer dans un environnement où les comportements sont normés.

⇒ ... qui pose en des termes nouveaux la question de la cohésion sociale

Cette formule récente de « diversité sociale dans l'habitat » marque la redéfinition de l'objectif jusqu'à présent désigné par le vocable « mixité sociale ».

Elle privilégie la diversité, à savoir la coprésence sur le mélange. Elle limite ainsi le service qui est attendu de l'habitat en matière de cohésion sociale. Il n'est attendu de la cohabitation qu'un rapprochement entre ceux qui font partie des classes moyennes et ceux qui aspirent à s'y intégrer. Tout en garantissant ces ménages contre le déclassement qu'un voisinage difficile pourrait provoquer, le logement — par opposition à l'hébergement — n'est, en effet, plus un facteur premier de l'insertion, il en est la conséquence. En revanche, l'hébergement trouve une nouvelle légitimité en devenant une condition de l'insertion ou, à défaut, mais marginalement, de mise à l'abri.

En encourageant le développement de filières de logement d'autant plus faciles à juxtaposer qu'elles sont nettement distinctes, la stratégie de diversification sociale dans l'habitat actuellement privilégiée présente l'intérêt de produire de la coprésence sociale. Elle présente aussi l'intérêt de garantir, en privilégiant des produits avec encadrement social, les ménages mixés contre le déclassement qu'un voisinage difficile pourrait provoquer. Elle contribue aussi à sécuriser les classes moyennes fragilisées en leur garantissant une cohabitation. Mais elle le fait au prix d'une cohésion sociale moindre.

AU REGARD DE CETTE ANALYSE, QUELS POURRAIENT ETRE LES OBJECTIFS A POURSUIVRE ?

Ce choix pragmatique de la diversité sur la mixité, dont « la légitimité à le promouvoir [...] ne saurait être questionnée⁵⁴ » apparaît *conjoncturellement* suffisamment ambitieux pour être mobilisateur et suffisamment modeste pour être socialement acceptable. Il importe d'en proposer le cadre et de décliner ses implications.

Peut-on fixer à ce nouvel objectif de « diversité sociale de l'habitat » un cadre opposable ?

La principale faiblesse de l'objectif de mixité sociale de l'habitat résidait dans le décalage qui pouvait exister entre la complexité de la finalité affichée (produire du vivre ensemble) et les leviers,

54 Voir cadre de référence.

simples (la gestion du logement), qui étaient actionnés pour produire cette complexité. Ce décalage ouvrait la voie à toutes les interprétations et à tous les passages hâtifs d'une sociologie sommaire à une programmation ou à une gestion locative élaborée, d'un objectif légitime à une décision arbitraire.

L'inversion d'objectifs que recoupe la diversité sociale dans l'habitat offre l'avantage de rendre le champ homogène : si l'on parle de critères, d'échelles ou de moyens, ils sont à trouver au sein du champ de l'habitat et de sa gestion.

▪ **A partir de quels critères peut on juger de la diversité et l'organiser ?**

Les critères en matière de diversité sociale sont définis en creux : ils désignent ceux dont la « concentration » ne semble pas souhaitable, et redéfinis récemment comme ceux qui ne sont pas « logeables » ou « autonomes ». Les définitions en la matière divergent : les TS désignent ceux qui sont dans l'incapacité aujourd'hui de mobiliser les ressources sociales susceptibles de les aider, les bailleurs ceux qui seraient dans l'incapacité d'assumer leurs charges ou les contraintes d'un bon voisinage. De fait, ce sont ceux qui ne se situent pas dans « la norme de comportement » des classes moyennes du fait de leurs ressources ou de leurs habitudes culturelles.

⇒ *Des critères affichés et opposables*

Ces critères sont toujours le résultat d'une référence à la tolérance sociale et à la disponibilité du parc. Ils sont relatifs, puisqu'ils relèvent de choix politiques ou de gestion. Légitimes en terme de choix politiques s'ils sont formulés de manière à être opposables, ils deviennent des facteurs de discrimination s'ils restent occultes, indéfinis ou mouvants, c'est-à-dire arbitraires.

Le choix se pose alors en termes simples. Doit-on chercher à définir des indicateurs opérationnels complexes (qui prennent en compte les dimensions familiales, culturelles, la dynamique promotionnelle ou de déclassement du ménage) aptes à mesurer le caractère « miscible » du ménage avec son milieu d'accueil ? C'est l'option qui sous-tend la demande d'intégration de critères ethniques – et non plus de nationalité – dans l'observation des populations. Au regard des moyens qu'il serait nécessaire de mobiliser pour qu'une approche de ce type soit un tant soit peu pertinente, comme des risques d'arbitraire et d'atteinte aux libertés que cela fait courir, la réponse est évidemment non.

⇒ *Des critères de ressources, une présomption de « logeabilité »*

Part-on d'un principe plus simple d'évaluation de la diversité nécessaire entre ménages de niveaux sociaux différents, considérés comme étant tous susceptibles de cohabiter, aussi longtemps qu'ils sont logeables ? Auquel cas ce sont d'abord les niveaux sociaux que l'on mesure, pour ensuite seulement juger de la « logeabilité ». Les critères réfèrent alors simplement aux ressources, à leur niveau, à leur nature, et ensuite à la logeabilité, c'est-à-dire la capacité à faire face à ses devoirs. Sur ce dernier point, à défaut d'information contraire, la présomption de capacité prévaut, de même que le droit d'investigation et le droit au recours, en cas de présomption d'incapacité non fondée et donc discriminatoire.

▪ **A quelle échelle la diversité peut elle être mesurée et doit-elle s'appliquer ?**

La diversité sociale dans l'habitat met l'accent dorénavant sur la diversité de l'habitat et sur l'importance du parc social dans cette diversité. Or, les indicateurs de mixité sociale sont principalement mobilisés pour juger de la diversité au sein du parc social. Ils ne le sont que trop rarement pour mesurer la capacité de ce parc à peser, en fonction de ses dynamiques de peuplement, sur la diversité sociale du quartier dans lequel il s'inscrit. Une échelle de quartier distincte du statut du parc, et donc insuffisamment vaste, s'impose.

⇒ *Une échelle à laquelle l'écart à la moyenne a du sens*

La « diversité sociale dans l'habitat » réfère à une moyenne, à la dispersion statistique de différentes composantes de la population au regard de cette moyenne. Elle s'applique donc à une échelle où la moyenne et l'écart statistique font sens.

Exprimée en termes statistiques, cette diversité s'exprime en taux dont les tendances d'évolution vers plus ou moins d'homogénéisation ou de diversion doivent alerter.

Cette approche principalement statistique définit mécaniquement l'échelle pertinente de la diversité sociale dans l'habitat : celle qui se situe entre le niveau où la moyenne est mesurée (par ex. l'agglomération) et où la diversité est totale et celle où elle devient absurde (le logement lui-même) ou insuffisante pour produire des statistiques (inférieur à 100 unités par ex.).

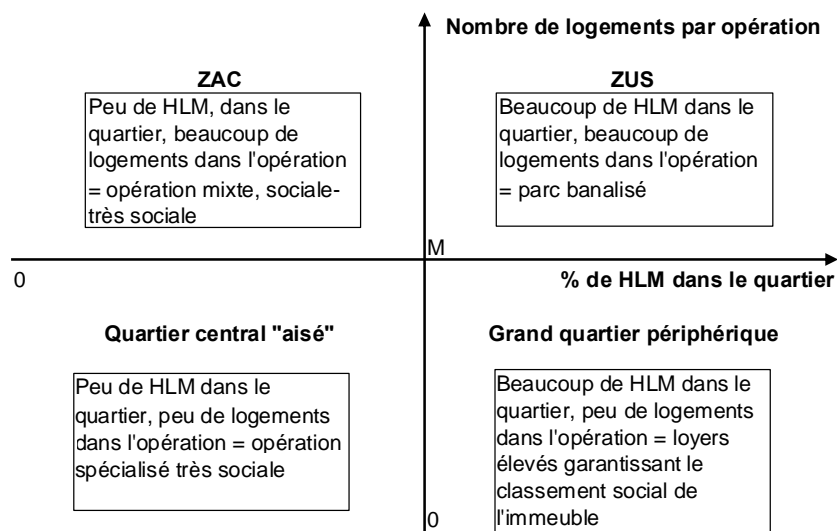
⇒ *Les échelles auxquelles le différentiel d'évolution s'exprime*

Si la diversité peut être référée à la moyenne, le déficit de diversité ne saurait, lui, être défini de manière absolue. Il n'y a de déficit de diversité que relatif, c'est-à-dire mesuré au regard du

contexte, par contraste, et défini en terme de « différentiel d'évolution » entre le segment considéré et l'ensemble du parc.

La diversité sociale de l'habitat se joue donc successivement aux échelles emboîtées de l'agglomération, de la ville ou du quartier, puis de l'opération :

- dans le rapport entre le poids d'un quartier dans une ville (ou d'une ville dans une agglomération) et son écart à la moyenne, c'est-à-dire sa spécialisation ;
- puis du quartier à l'opération dans le rapport entre le poids de l'opération et sa spécialisation au regard de celle du quartier.



C'est ainsi que le pouvoir « diversifiant » d'un évènement ou d'une décision (démolition, construction, changement de statut ou de modalités de mise sur le marché d'un ensemble) peut être évalué et donc encadré.

⇒ *A l'échelle du voisinage, la diversité de l'habitat n'a pas de sens*

La diversité sociale dans l'habitat ne réfère pas à une analyse des conditions de cohabitation des personnes. En conséquence, elle n'a pas de sens à l'échelle du voisinage. Si elle en a un, c'est en terme de gestion locative ou urbaine, à savoir dans la capacité à adapter la gestion aux besoins des occupants. Inversement, l'homogénéité au niveau du voisinage peut être une condition de l'adhésion des intéressés à leur dispersion dans la ville. C'est ce type d'approche que la ville de Rennes promeut afin de mieux répartir la demande des ménages turcs, aujourd'hui focalisée sur

un seul et unique quartier, quand elle propose à plusieurs ménages d'être relogés à proximité les uns des autres mais dans un quartier différent de celui qu'ils demandaient.

- **Dans quelle logique et avec quels moyens doit-elle être mise en œuvre ?**

La diversité sociale dans l'habitat est une adaptation constante pour réguler les tendances à l'agrégation et à l'exclusion. Elle est donc le résultat du mouvement. Les politiques de diversité sociale dans l'habitat doivent être en mesure de peser sur l'organisation de mouvements que le libre choix ne suffit pas seul à rendre vertueux du point de vue de la diversité. Or, l'importance et les mobiles de ces mouvements ont évolué. *L'envie de rester*, pour des raisons de sécurité et de déficit d'alternative crédible, *pèse souvent plus que celle de partir*.

En conséquence, les politiques de diversité sociale dans l'habitat doivent influencer sur les mouvements résidentiels liés à l'accès et au changement de logement, mouvements dont l'orientation et les poids respectifs ont évolué. Ils ne sont plus, en effet, déterminés principalement par des logiques promotionnelles ; ils intègrent aussi une dimension sécurité, qui donne au parc social une attractivité durable. En conséquence, les politiques de diversité sociale de l'habitat doivent réguler certes les mouvements « promotionnels », notamment ceux qui sont les plus contraints, mais aussi l'absence de mouvement, la sédentarité.

⇒ *Une mobilité favorisée par des priorités localisées*

Les politiques de diversité sociale de l'habitat doivent réguler tout d'abord les mouvements des ménages les moins solvables, dont la marge de choix est la plus contrainte, par défaut d'opportunité, mais aussi par difficulté à se projeter dans des délais courts vers un ailleurs où ils seront privés des ressources que leur offre un voisinage familial.

Ce premier type de mouvement, qui est classiquement régulé par les PDALD et les plans de relogement ANRU, ne s'infléchit pas en organisant l'égalité de traitement des demandeurs de logement mais en opérant des choix de priorité. Il doit « flécher » vers les parcs porteurs de mixité sociale, les populations que des marges de manœuvre réduites en terme d'offre conduisent à rassembler.

⇒ *Une mobilité des caractéristiques du parc, plutôt que des ménages*

Puisque la mobilité stagne, notamment dans le parc social, la politique de diversité sociale de l'habitat doit aussi réguler l'absence de mouvement des occupants des logements à caractère social. En effet, dès lors que des locataires de HLM atteignent un certain niveau d'aisance

matérielle, leur logement perd sa fonction « diversifiante ». Pour ce second type de mouvement, le levier de la « chaîne résidentielle promotionnelle » – qui suppose une linéarité des trajectoires sociales ou implique une véritable prise de risque – ne peut dorénavant plus être mobilisé seul, même en multipliant les produits pour réduire la distance à parcourir, donc le risque à prendre par le ménage. C'est donc autant la mobilité du parc, ou plutôt de ses caractéristiques (niveau de loyer, statut d'occupation, type et niveau de service offert) qui est à envisager.

▪ **Dans quel rapport aux acteurs en charge de la mise en œuvre de la diversité sociale dans l'habitat ?**

Les politiques de la diversité sociale de l'habitat sont mises en œuvre dans le cadre des démarches contractuelles qui équilibrent cadre réglementaire et adaptation locale négociée. Cette contractualisation se négocie au sein de deux partenariats triangulaires :

- . Etat-agglomérations-bailleurs HLM, s'agissant des politiques de diversité de l'habitat ;
- . Etat-département-bailleurs, s'agissant des politiques de mixité sociale.

Ces partenariats ont, dans une invitation constante à la solidarité territoriale qui privilégie les intercommunalités, tendu à marginaliser les villes. Celles-ci détiennent pourtant les principales clés de la diversité sociale de l'habitat, avec en amont le droit des sols, et en aval les réservations de logements municipales et souvent préfectorales.

Ces partenariats ont également donné une position dominante aux organismes HLM, impliqués à tous les niveaux de la négociation. Cette situation diminue leur propension à agir sur la diversité sociale de l'habitat, si ce n'est dans le prolongement d'intérêts de gestion locative ou de valorisation patrimoniale qui leur sont propres.

⇒ *Un partenariat recomposé au sein des conférences intercommunales du logement*

Le partenariat en charge de la diversité sociale de l'habitat, que les conférences intercommunales du logement (CIL) installées par l'Etat devaient organiser, doit être repensé du fait de son incapacité à se saisir de la demande et de la nécessité d'y apporter des réponses, et dans la perspective de l'évolution des compétences de l'Etat, suite à la seconde vague de décentralisation et à la loi DALO.

Il s'agirait d'envisager un rôle croissant des départements, porteurs de la demande et de la solidarité territoriale, face aux bailleurs porteurs de la vigilance quant à l'occupation sociale. Un rôle

de l'Etat, resserré sur celui d'arbitre (obligations SRU, DALO), s'agissant de désamorcer les blocages qui naissent d'arbitrages impossibles à effectuer au sein des intercommunalités entre villes, en matière d'implantation ou d'affectation des logements.

⇒ *Une diversification des agencements entre construction, propriété et gestion.*

La diversité sociale dans l'habitat opère un retour sur les logiques juxtaposition-promotion des années 60-80, mais avec de nouveaux outils qui renouvellent les termes du débat sur l'équilibre entre les aides à la pierre et les aides à la personne.

L'équilibre actuel est globalement entériné mais :

- le débat sur les aides à la pierre est relancé par le constat de leur adaptation insuffisante à des contextes et des savoirs faire extrêmement différents.
- la question de la solvabilisation et de ses moyens est revue : les aides personnelles qui solvabilisent partiellement (pour ne pas risquer de gonfler artificiellement le niveau des loyers) sont complétées par des garanties offertes en matière d'impayés (Garantie Locative Universelle) et un accompagnement social, ou un conseil budgétaire (voir Pass-Assistance, ASL, développement des CESF au sein des organismes...) pour mobiliser au mieux les dispositifs sociaux qui doivent permettre de faire face aux charges.

Au gré des expériences et des initiatives, la distinction entre construction, propriété et gestion va croissante. Pour autant, les opérateurs, souvent financièrement fragiles, restent trop rares. De plus, la concurrence joue peu et les appels à projet restent souvent infructueux.

Il s'agirait donc d'explorer plus avant les conditions d'une distinction croissante entre construction, propriété et gestion et l'assouplissement de la distribution des compétences entre secteur privé et secteur social, s'agissant de constituer des opérateurs sociaux diversifiés mais aussi solides.

Les règles et procédures d'attribution des logements sociaux doivent-elles évoluer pour intégrer ces objectifs ?

Le constat est clair : les leviers majeurs de la diversité sociale de l'habitat sont l'accroissement et le redéploiement du parc social, seul segment du parc de logement dont la programmation soit directement maîtrisée. Mais la production de nouveaux logements sociaux demeure trop faible pour satisfaire une demande pléthorique et la régulation des mouvements dans le parc social via les processus d'attribution est aussi insuffisante. Les faibles marges de manœuvre qu'elle offre

freine l'amélioration et le redéploiement du parc et n'infléchit pas véritablement les mouvements d'agrégation-exclusion.

Face à cette impasse, le cadre de référence de la conférence de consensus, s'interroge sur la nécessité « d'assurer l'égalité de traitement des demandeurs » et de réformer le système d'attribution, pour en « améliorer la transparence »⁵⁵.

Il importe tout d'abord de revenir sur ces deux objectifs et sur les résultats qui en sont attendus : il s'agit de faire en sorte que les demandeurs soient traités sans distinction et puissent choisir leur logement sans subir de discrimination.

Or, ni le libre choix, ni l'égalité de traitement ne sont mécaniquement producteurs de diversité. Au mieux, on peut attendre de ce respect de la demande qu'il facilite une cohabitation harmonieuse à l'échelle locale quelque soit le degré de diversité.

En conséquence, s'il importe effectivement de s'interroger sur les mécanismes d'attribution pour faire progresser la diversité sociale de l'habitat, c'est plutôt dans l'objectif de tirer un meilleur parti de l'offre, afin d'augmenter la marge de manœuvre du redéploiement de l'habitat et éviter la constitution de nouveaux lieux de relégation, que dans un objectif d'égalité.

Le processus d'attribution ne saurait pour autant négliger la question du choix des demandeurs. La capacité de ce système d'attribution à peser sur les mouvements et l'orientation des demandeurs est en grande partie conditionnée par la manière dont leur choix va pouvoir se former en amont même de l'inscription (demander ou non un logement social), puis lors de l'inscription (demander quoi et où ?) et enfin lors de la proposition (accepter ou refuser l'offre). L'importance des refus d'attribution par des ménages en grand besoin de logement le rappelle constamment. C'est ici que joue la « transparence ».

Mais le respect du choix des demandeurs ne doit pas empêcher la mise en place de mécanismes contribuant à orienter ce choix, afin que la somme des choix individuels ne s'inscrive pas sur le territoire en contradiction avec l'intérêt collectif de diversité.

C'est en ces termes que se pose la question de la conciliation de la diversité sociale et de l'accueil⁵⁶.

55 Cadre de référence question 2.1.2.

56 Cadre de référence, question 2.1.

- **Le système d'attribution, dans son organisation actuelle, permet de refuser la demande et non de l'orienter**

Le système d'attribution des logements sociaux, si on le caractérise par la juxtaposition des contingents de réservation et la distinction entre le droit de désignation et la décision d'attribution, n'est pas en soi contreproductif.

Son fonctionnement théorique est simple et en principe lisible. Le système d'attribution des logements sociaux se caractérise par des droits de réservations principalement détenus respectivement par les villes, la préfecture, le 1% patronal, qui créent des filières spécialisées d'accès au logement. Chacun de ces réservataires dispose de sa propre clientèle, respectivement les fonctionnaires d'Etat (5%) et les prioritaires, définis par le code de la construction, puis jusqu'à récemment le Règlement départemental d'attribution (25%), les salariés des entreprises cotisantes, les fonctionnaires municipaux et habitants de la commune. Les organismes HLM peuvent conserver une fraction de parc libre de réservation qui constitue leur marge de manœuvre, notamment pour faciliter les échanges de logement, ou la décohabitation. Les réservataires proposent les candidats et les organismes HLM, sur décision des commissions d'attribution, valident ou refusent ces candidats, sur la base de critères opposables de solvabilité.

Ce qui pose problème, c'est plutôt la négociation constante de son application, au point de le rendre méconnaissable et incompréhensible aux demandeurs comme aux partenaires.

Sous la pression des villes, qui ont cherché à étendre leur maîtrise sur l'évolution de la population locale grâce à l'opportunité qu'offrait la détente relative du rapport offre/demande, les pratiques se sont éloignées de la théorie. Les réservataires du 1% ont abandonné aux organismes HLM des pans entiers de leurs réservations, les préfectures ont fréquemment fait le choix de déléguer la gestion de leur contingent aux organismes qui les ont eux mêmes rendu aux villes... Ce jeu de défaites successives a ouvert la voie à une mutualisation implicite des contingents, sans qu'elle ne donne lieu à un véritable débat sur leur usage. La plupart du temps, les chartes communales et intercommunales n'ont pu qu'entériner le consensus qui s'est établi entre les villes et les organismes. Les accords collectifs Etat-Département ne les ont que corrigés à la marge.

Le retour en arrière que la tension du marché et la pression exercée par la fraction croissante de la demande insatisfaite imposaient, a rencontré des résistances telles que les compromis, qui en sont sortis, n'ont contribué qu'à brouiller le jeu. Chaque réservataire a souhaité reprendre ses droits, mais n'a pu le faire qu'en s'adaptant aux habitudes prises par les organismes HLM et les villes en

matière de vigilance sur les entrées de population indésirables. Parallèlement, les demandeurs multipliaient les démarches pour maximiser leurs chances d'aboutir, indifférenciant les filières d'accès au logement, si ce n'est peut-être celle du 1%. Et les invitations, réitérées depuis la loi Besson, à constituer un fichier unique de gestion de la demande, ne sont pas suivies hors de la Haute-Savoie et des Pays de la Loire, qui seuls mettent en place un système performant⁵⁷. La légitimation du refus d'attribution au titre de l'incompatibilité avec les objectifs de mixité sociale et l'interférence de priorités à des titres multiples, finit par brouiller les cartes.

L'instauration du numéro unique n'a pas permis de clarifier le jeu. Ses difficultés techniques, puis l'insuffisance notoire de l'information qu'il fournit sur les demandes, ont contribué à le disqualifier dans bien des départements. Les délais anormalement long sont fixés arbitrairement ou largement. Les motifs génériques (absence d'offre) qui justifient ce délai et qui sont repris par la commission de médiation, quand elle est sollicitée, finissent de discréditer ce dispositif qui se voulait un recours contre l'arbitraire et la discrimination. Il n'est pas sûr à ce jour que les dispositions de la loi DALO, en particulier l'intervention d'une commission de médiation aux attributions modifiées⁵⁸, y parviennent.

En résumé, le système, dans son flou actuel, permet de refuser la demande mais ne permet pas de l'orienter. Il résiste (difficilement) à la spécialisation sociale, sans promouvoir pour autant la diversité... au prix d'un procès d'intention constant.

Un retour à la lisibilité s'impose afin de rationaliser le comportement des demandeurs et de pacifier les débats entre partenaires.

Les réponses aux questions sur la lisibilité du processus d'attribution et de la clarification des responsabilités se situent dans une double perspective d'évolution du système d'attribution, à savoir :

- soit un renouvellement des contingents au profit d'une répartition des publics entre les désignataires (Ville, 1%, Etat et ou Conseil Général) ;
- soit la disparition des contingents au profit d'une répartition/confrontation des compétences entre la ville, qui maîtrise la désignation des candidats, et le conseil général, qui recense et organise la demande (orientation/soutien).

57 Dans la région et le département sus nommés, la demande de logement social est inscrite dans un fichier qui rassemble l'ensemble des données nécessaires à son traitement unique, qui ne sert qu'à distribuer le numéro d'inscription et à mesurer les délais d'attente.

58 Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, article 7.

L'amélioration de la lisibilité peut donc s'opérer en reformatant des filières distinctes, comme en donnant la responsabilité des attributions à une intercommunalité. Les perspectives ouvertes par la Loi DALO⁵⁹ et la décentralisation proposent ce choix. Elles réaffirment le rôle de l'Etat et de son contingent réservé s'agissant de garantir le droit au logement, mais proposent en même temps de déléguer ces compétences aux intercommunalités qui en feraient le choix.

Toutefois, cette clarification des compétences peut s'opérer sans que la diversité n'en souffre ni de progresse. On peut même penser que la première hypothèse, peu en vogue, qui réaffirmerait la fonction spécifique de chaque contingent, offrirait de meilleures garanties de diversité, puisqu'elle juxtaposerait dans une même opération clientèles d'actifs et publics du PDLPD.

Mais la seconde hypothèse serait tout aussi opérationnelle à condition de faire référence à la totalité de la demande – dont la connaissance a commencé à prendre corps avec le numéro unique d'inscription des demandeurs – plutôt qu'à l'une de ses fractions, notamment celle inscrite auprès des villes, car déjà logées dans celle-ci.

En fait, le premier système s'adapterait plus précisément aux marchés tendus, où le parc social est sollicité par un large éventail de ménages, exclus d'un parc privé inaccessible (agglomération d'Annecy, de Toulouse...) et où l'arbitrage entre actifs et inactifs, simples modestes et exclus, est l'enjeu majeur de la diversité sociale dans l'habitat.

La seconde option serait plus adaptée aux marchés détendus, où la concurrence entre publics est moindre du fait d'une demande plus homogène et de choix plus ouverts entre privé et public (agglomérations de villes moyennes).

Mais il ne s'agit pas tant de faire évoluer les procédures de traitement de la demande et de décision en matière de proposition et d'attribution, que d'améliorer le système de règles qui les encadrent et sa cohérence avec les objectifs poursuivis.

59 Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, article 14 :

« A titre expérimental et pour une durée de six ans, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre [...] peut passer une convention avec l'Etat, ses communes membres et les départements concernés pour devenir, sur son territoire, le garant du droit à un logement décent et indépendant [...]. La convention prévoit la délégation au président de l'établissement public de coopération intercommunale [...] de tout ou partie des réservations de logements dont le représentant de l'Etat dans le département bénéficie sur son territoire...

- **La concurrence non régulée entre demandeurs limite leur capacité à orienter pertinemment leurs choix**

De longue date l'ambiguïté est entretenue: il faut permettre l'accès « dans le respect des équilibres » sans que les termes d'accès et d'équilibre ne soient définis. Or, le constat est clair, le déséquilibre a été produit historiquement par des mécanismes structurels (immigration, accession sociale à la propriété...) sur lequel il est dorénavant bien difficile de peser. Ce diagnostic invite à mettre l'accent sur la prévention. Quelles qu'en soient la taille et la configuration, le parc social est potentiellement en « déséquilibre » social. Avec ce présupposé, qui tend à réduire au minimum, mais sans succès, l'accès des plus défavorisés, la concurrence entre demandeurs joue rarement en faveur de « ceux que l'on ne souhaite pas concentrer ».

Or, c'est cette notion même de « déséquilibre » qui pose tout d'abord question, parce qu'elle recouvre deux contradictions :

- Elle est utilisée en référence à la définition du parc social, qui se veut une offre banalisée, accessible à un large pan de la population alors qu'elle est quantitativement marginale⁶⁰. Ce principe aboutit à des équilibres offre-demande très contrastés en fonction des contextes. Dans les situations les plus tendues, l'impératif d'équilibre conduit à une négociation des priorités d'autant plus difficile qu'elle s'opère sous la pression d'une demande indifférenciée dont le volume ne peut être maîtrisé. La situation presque absurde de Paris illustre très précisément ce propos.

- La notion de « déséquilibre » est employée pour gérer des phénomènes de ségrégation-agrégation internes au parc social, et non pas des phénomènes d'évolution globale de quartiers, au sein desquels locatif privé et social et accession se complètent. Ainsi, quelque soit son environnement, une opération PLUS doit loger une population diversifiée au sein de laquelle la demande la moins solvable est minoritaire et sous-représentée par rapport à son poids dans la demande.

Ainsi, le parc social hors ZUS, bien que quantitativement marginal dans son quartier, reste un produit banalisé dans la mesure où les critères qui régissent son éligibilité sont larges et encore plus élargis par la pratique.

Ce faisant, la disproportion entre demandeurs et offre est importante, d'autant plus qu'il s'agit d'un parc récent et diffus en secteur tendu. Cet écart accentue la concurrence qui s'instaure entre

⁶⁰ Un logement sur cinq est en principe un logement aidé, mais quatre ménages sur cinq sont éligibles à ce logement aidé. (Source : Etudes Foncières, décembre 2006)

demandeurs de profils divers (actifs ou non, stables ou précaires, classe moyenne ou de milieu plus populaire).

Pour autant, les règles qui vont réguler cette concurrence sont inexistantes. En conséquence, les conditions dans lesquelles cette concurrence s'exerce et est arbitrée restent opaques.

Il apparaît donc nécessaire de formaliser des règles simples qui permettent d'organiser le débat local et de faciliter le positionnement des demandeurs.

⇒ *La disproportion entre l'offre disponible et la demande éligible interdit toute conciliation raisonnée entre accueil et mixité*

Il est donc proposé tout d'abord de moduler les critères nationaux d'éligibilité au parc social en fonction de la tension du marché (cf. modulation des aides de l'ANAH) et de l'importance de l'offre sociale. Une offre rare dans un marché tendu visera un spectre de demandeur plus étroit qu'une offre pléthorique en marché détendu.

Il s'agit par ce mécanisme de proportionner la demande à l'offre effectivement disponible, pour rendre possible, en en précisant le champ, le débat local sur la conciliation entre accueil et mixité sociale.

⇒ *Dans un parc social redéployé, la banalisation de sa clientèle est un obstacle à la diversité sociale dans l'habitat*

Pour augmenter la mixité résidentielle, il ne suffit pas d'être vigilant sur l'occupation du stock existant, il faut aussi utiliser à plein le levier que représente la construction. Or, les quotas instaurés au nom de la mixité sociale dans les PLUS⁶¹ imposent mais aussi *limitent* la présence de ménages populaires dans les ensembles neufs. Consacrer 30 % des logements neufs à des familles modestes dans des opérations qui sont pour la plupart de faible dimension revient à ne modifier qu'à la marge la composition sociale d'un quartier. Ces quotas auraient un sens s'ils s'appliquaient à la construction d'un quartier entier, mais on ne construit plus aujourd'hui à grande échelle. Les nouvelles opérations visent plutôt à insérer des petits ensembles d'habitations dans des quartiers souvent socialement sans problème.

61 Décret du 14 septembre 1999 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif aux subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés, article 2 : « 30% au moins des logements sont obligatoirement attribués à des personnes dont l'ensemble des ressources est inférieur ou égal à 60% du montant déterminé par l'arrêté précité ; un dépassement au plus égal à 20% de ce même montant est permis pour l'attribution de 10% au plus des logements des opérations ainsi financées par un même maître d'ouvrage. »

C'est là qu'intervient le problème de l'échelle. En imposant des quotas, on présuppose que l'échelle pertinente de la mixité sociale est celle de l'immeuble. Or, pour modifier de façon significative la composition sociale d'un quartier, c'est à l'échelle du quartier qu'il convient d'intervenir. Ce n'est qu'en réservant *dans leur totalité* les nouveaux ensembles à des ménages populaires que l'on parviendra à créer une offre suffisante et un début de mixité sociale dans les quartiers les plus favorisés.

Il importe donc d'encadrer la négociation locale en précisant les termes dans lesquels la diversité doit être envisagée, notamment hors des ZUS : quels doivent être ses critères, son échelle tels que précisés précédemment et en conséquence ses moyens ? En d'autres termes, il s'agit de préciser la vocation sociale plus ou moins exclusive des opérations en fonction :

- de la diversité de l'habitat dans le quartier et non plus en fonction des caractéristiques de l'occupation du seul parc social et d'un immeuble ou groupe d'immeuble ;
- mais aussi et surtout en fonction de l'importance de la demande qu'il importe dans tous les cas de loger sans concentration, à savoir celle des éligibles visés de surcroît par la loi DALO, du fait de leur absence de logement.

On notera que cette proposition s'inscrit dans le prolongement des tentatives pour définir des priorités au sein d'une demande pléthorique, au niveau national (règlements départementaux d'attribution⁶², accords collectifs, DALO⁶³...) ou local (POPS⁶⁴, CCL, CIL⁶⁵). Mais elle en diffère sur trois points :

62 Décret du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation, article 2 :

« En veillant à la mixité sociale des villes et des quartiers, [les commissions d'attribution] attribuent les logements disponibles par priorité aux personnes privées de logement ou dont la demande présente un caractère d'urgence en raison de la précarité ou de l'insalubrité du logement qu'elles occupent, ainsi qu'aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales mentionnées à l'accord collectif départemental... »

63 Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, article 7 : « Dans un délai fixé par décret, la commission de médiation désigne les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence. »

64 Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, article 15 :

« Les protocoles d'occupation du patrimoine social ont pour objet de fixer des objectifs en termes d'accueil de populations défavorisées et d'en déterminer les modalités d'application ainsi que les mesures de solvabilisation et d'accompagnement social nécessaires. [...] »

Lorsqu'au terme d'un délai de six mois après qu'il a été demandé par le représentant de l'Etat dans le département, aucun protocole n'a été conclu, celui-ci peut désigner aux organismes d'habitations à loyer modéré des personnes prioritaires que ceux-ci sont tenus de loger. »

65 Loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions Article 56 : « La conférence [intercommunale du logement] définit, compte tenu des autres demandes de logement social, les orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées. »

- Elle distingue éligibilité et priorité, et cherche à agir sur les deux termes, pour mieux distinguer de qu'il est effectivement possible de traiter dans le cadre du débat local entre villes aux intérêts divergents. On notera pour appuyer ce propos que les organismes HLM comme les intercommunalités se montrent souvent peu enclins à prendre en direct la gestion des accords collectifs ou du contingent préfectoral, pour ne pas porter la responsabilité des arbitrages entre pairs. Bailleurs et EPCI préfèrent donc en appeler à l'Etat pour qu'il impose un cadre ;
- Elle définit le volume de l'offre nécessaire au regard de la demande et ne précise l'offre utilisable au regard du contexte que dans un second temps ;
- Elle envisage enfin de resserrer la fonction d'accueil du parc social sur un public démuné, aussi longtemps que ce parc est quantitativement marginal.

⇒ *Un traitement de la demande qui distingue ordonnancement et recevabilité*

Mieux proportionnée à l'offre, la demande doit enfin être classée pour dégager les priorités qui guident l'action des désignataires de candidats. Elle doit également être ordonnancée de manière à ce que les candidats puissent déchiffrer ces priorités et leurs conséquences concrètes, mais aussi l'impact des situations d'urgence sur l'avancement de la file d'attente.

La manière dont ont fonctionné les possibilités de recours ouvertes par la mise en place du numéro unique l'a montré, l'absence de réponse à la demande est le plus souvent motivée par un déficit d'offre, conséquence d'un choix inadapté au regard de l'urgence du besoin. D'autre part, les refus sont souvent motivés par une demande exprimée sans précision pour ne pas en limiter les chances.

Le système de *scoring* paramétrable par les partenaires, qui a été mis au point en Haute Savoie dans le fichier unique de la demande de logement social, donne un aperçu de ce que pourrait être un tel outil.

- **Le conventionnement global⁶⁶ ouvre l'opportunité de mettre en cohérence les critères d'éligibilité au parc et les niveaux de loyers applicables**

L'application de ces règles encadrant l'attribution des logements nécessite de surcroît de mettre en cohérence règles d'éligibilité et niveaux de loyer.

Le conventionnement global prévoit l'établissement d'un cahier des charges de gestion sociale de l'organisme, qui « récapitule les obligations de l'organisme relatives aux conditions d'occupation et

66 Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 63.

de peuplement des logements ainsi qu'à la détermination des loyers »⁶⁷. Cette disposition ouvre la possibilité de recalculer les loyers dans un objectif de diversification de l'habitat : dans un marché où l'offre est rare et le marché tendu, le logement « intermédiaire » est constitué dans les ZUS par un parc social aux loyers revalorisés, qui garantissent un « classement social » vis-à-vis du reste du parc, les loyers étant revus à la baisse dans le diffus, en relation avec la baisse des plafonds de ressources applicables pour l'attribution des logements.

Deux questions interdépendantes restent donc à traiter :

- Celle de la recevabilité de la demande. C'est le rôle des commissions d'attribution, sous le contrôle de la commission de médiation, dans ses nouvelles fonctions telles que définies par la loi DALO68. C'est à ce stade que se décide effectivement la capacité du demandeur à être logé dans un logement social de droit commun, ou si ses antécédents, ses difficultés persistantes et son déficit d'autonomie impliquent que son droit au logement s'exerce dans un hébergement ou avec le soutien d'aides ou de services particuliers.

Cette dernière proposition pose la question de la responsabilité du secteur social, porteur de la demande et des conditions dans lesquelles la logeabilité du ménage est évaluée par le bailleur. C'est aujourd'hui l'enjeu du débat sur l'accompagnement social et son caractère hybride (service aux ménages *et* aux bailleurs) que le transfert du FSL aux seuls départements remet de fait en cause, en le réintégrant dans le travail social.

- Celle de la faible rotation du parc social et des hébergements, et de la manière dont peuvent se concilier l'usage optimal d'un parc quantitativement marginal et la recherche d'une sécurité résidentielle, contrepartie de l'insécurité économique, que n'offrent pas les logements temporaires.

En résumé, c'est en mariant :

- choix en connaissance de cause du demandeur et priorité effective dans les parcs diffus à ceux que l'on n'entend pas concentrer,
- reconnaissance de l'urgence sociale et de la responsabilité des prescripteurs de cette urgence, en matière d'évaluation de la logeabilité,

67 Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 63.

68 La commission de médiation « désigne les demandeurs qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué d'urgence. Elle détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses besoins et de ses capacités, les caractéristiques de ce logement ». Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, article 7.

que la diversité de l'offre produite à grand prix peut s'avérer plus efficace en matière de mixité sociale, et acceptable en terme de cohésion sociale. Ce sont les conditions de cette conciliation, et de son implication sur les rapports que devraient entretenir les secteurs privés et sociaux, qui sont abordées ci-dessous.

L'accroissement de la mobilité est à trouver autant dans celle du parc de logement, que dans celle des populations qui l'habite

Attribuer en priorité les HLM disponibles ou neuves aux familles que l'on souhaite mélanger n'aura qu'un effet marginal car les logements concernés ne représentent qu'une faible part du parc locatif social.

De plus, mieux emboîtés, diversité de l'offre et gestion de la mixité sociale ne construisent qu'un système statique, dans lequel chacun est certes « à sa place », du fait d'un jeu d'opportunités plus ouvert à ceux qui n'ont guère de marges de manœuvre, mais ne l'est qu'un temps. L'évolution des situations, des aspirations et la mutation des quartiers dans un jeu valorisation-dévalorisation déforment constamment cette construction. Or, la mobilité résidentielle promotionnelle, mise à mal par l'instabilité des situations, ne peut plus seule générer l'adaptation en continu qui serait nécessaire.

Pour augmenter sensiblement la mixité résidentielle, il est donc indispensable de retrouver un taux de rotation élevé au sein du parc social. Mais comment rendre au parc social son rôle d'ajustement et sa capacité à produire de la mixité quand ceux qui y accèdent n'aspirent qu'à y rester le plus longtemps possible, pour profiter de la sécurité qu'il offre, quelle que soit l'évolution de leur situation ?

Comment garantir l'acceptabilité de cette mixité, c'est-à-dire la distinction entre logeables et non logeables, et l'intégration de ceux dont la situation évolue, avec un secteur de l'hébergement dont l'efficacité est aussi réduite par sa faible rotation ?

Au lieu de chercher à relancer la rotation par activation de la chaîne résidentielle promotionnelle, qui suppose des déménagements successifs, une alternative pourrait être d'intervenir sur le statut des logements plutôt que sur leur peuplement. Deux bénéfices peuvent en être attendus : une relance de la dynamique d'insertion et de promotion des couches sociales fragilisées, et une moindre difficulté à localiser un parc social « glissant ».

Deux hypothèses sont envisageables en la matière : le renouvellement des politiques de vente du parc HLM et l'évolution des conditions de gestion de l'offre à vocation sociale.

- **Remplacer le droit au maintien dans le logement social par le droit à l'acquisition**

Couramment, l'on s'insurge contre des occupations du parc social considérées comme indues. On remet alors en cause les règles (droit au maintien dans les lieux, plafonnement de l'évolution des loyers...) qui font que le statut et le niveau de loyer acquitté ne soient pas corrélés à l'évolution des situations. L'hypothèse d'une évolution du statut protégé du parc social, pour le rapprocher de celui du parc privé, est alors évoquée. Mais dans le même temps, on s'inquiète de l'insécurité que génère la mobilité contrainte (vers le parc privé) et l'errance institutionnelle (dans le secteur de l'hébergement).

Car il est, d'une certaine manière, plus difficile de déplacer les individus que le statut des logements en fonction de la situation des personnes qui y résident. Il s'agirait, pour concilier rotation du parc et sécurité résidentielle, de remplacer le droit au maintien dans les lieux par le droit à l'acquisition de son logement HLM, et de généraliser dans ce cadre les dispositions en matière de location-accession.

Cette préconisation réaffirme l'intérêt de la vente du parc HLM. La logique en est connue et réaffirmée de la loi Méhaignerie⁶⁹ aux dispositions prises en matière de conventionnement global⁷⁰. Au lieu de conserver à grands frais des logements qui n'ont plus de sociaux que le nom, les bailleurs gagneraient à revendre ces logements à leurs occupants pour en acquérir ou en faire construire d'autres, qui redeviendraient des facteurs de mixité en étant attribués à des personnes qui en ont davantage besoin.

Toutefois, les finalités du dispositif ne sauraient se limiter à celles d'un levier de gestion patrimoniale. Il doit être réorienté pour en faire un outil de promotion de la mixité et d'une promotion sociale durable.

⁶⁹ Loi du 23 décembre 1986 relative à l'accession à la propriété, titre II : « De la cession pour l'accession à la propriété de certains logements sociaux » :

« L'acquéreur doit occuper le logement à titre principal pendant une durée minimale de cinq ans. Toutefois, à titre exceptionnel, cette durée n'est pas opposable à l'acquéreur dont la situation personnelle, notamment professionnelle, aura connu, postérieurement à l'acquisition du logement, un changement fondamental. [Nous soulignons] [...]

Le surplus des sommes perçues est affecté en priorité au financement de programmes nouveaux de construction, à des travaux destinés à améliorer de façon substantielle un ensemble déterminé d'habitations ou à des acquisitions de logements en vue d'un usage locatif. »

⁷⁰ Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 63.

Cela implique que :

1/ dans les opérations à forte valeur ajoutée en terme de mixité (petites opérations dans un contexte plutôt aisé, très attractives), le droit au maintien dans les lieux avec surloyer soient substitué par le droit – voire le devoir – à l'acquisition, dans le cadre d'un dispositif assimilable à la location accession. C'est ce panachage des statuts et le déplacement continu du parc qui contribuera en effet à rendre une offre très spécialisée socialement acceptable.

2/ Inversement, ces dispositions doivent s'appliquer, dans les quartiers en ZUS, à des opérations entières identifiées comme des copropriétés de plein droit, garantissant le classement social (le « standing ») de l'immeuble et ainsi la valeur des biens, que le contexte fragilise. Ces dispositions seraient complémentaires des choix à opérer en matière de hiérarchisation des loyers, que l'on préférera à l'application de surloyers. La faisabilité d'une telle disposition réside dans le fait que les ménages, très exigeants quand ils postulent à un logement locatif « administré », le sont beaucoup moins quand ils doivent intégrer les contraintes du marché pour acquérir.

- **Organiser le soutien temporaire plutôt que le logement temporaire**

Ce raisonnement vaut également pour les hébergements d'urgence : plutôt que de condamner leurs occupants à l'errance d'un dispositif à l'autre, pourquoi ne pas faire glisser les statuts – mais aussi les services qui y sont assortis – des logements qu'ils occupent dès que la situation évolue ?

Qu'il s'agisse des DDASS, des organismes HLM, des villes ou des services sociaux, tous s'accordent à regretter la stagnation de ménages dans des hébergements à forts services ajoutés, sans que ces services ne leur soient complètement nécessaires. Les gestionnaires d'hébergement en témoignent, et s'inquiètent de la détérioration des conditions de travail et de vie au sein de ces structures.

Face à ces constats d'immobilité, la solution couramment préconisée est la circulation des ménages d'un hébergement à un autre en fonction de leurs besoins de service (du CHU, au logement temporaire en passant par le CHRS...), jusqu'à ce que la normalisation de leur situation les rendent éligibles au logement autonome de droit commun, ou jusqu'à ce que l'application massive des surloyer ou la disparition du droit au maintien dans le parc social ne déclenche leur départ vers le parc privé ou l'accession à la propriété.

Il s'agit de mieux faire coïncider, par déménagement, situation de l'occupant et niveau de service et d'accompagnement auquel il peut prétendre. Cela signifie si l'on caricature le principe : au mieux accès concomitant à l'emploi stable et à la propriété, au pire double précarisation, logement

précaire et travail instable. Ce principe de travail se traduit par la multiplication des types d'accueil et d'hébergement, dont le PARSA a donné un nouvel exemple en introduisant l'hébergement de stabilisation, entre l'urgence et le logement temporaire. Ce dernier se décline lui même presque à l'infini en fonction de l'organisation des CHRS en établissements ou logements diffus ou des acceptations locales de l'ALT ⁷¹ et des différents niveaux de services offerts en pratique par les résidences sociales.

A contrario, dans le prolongement de la « sous-location-bail glissant » et de l'ASL requise comme une garantie de gestion adaptée du locataire, ne pourrait-on pas envisager la formalisation du « droit à l'hébergement » qu'instaure de fait la loi DALO pour le rapprocher, dans une logique de cohésion sociale, du droit au logement ? Il s'agirait d'un droit à l'hébergement durable (par opposition à temporaire) sous contrat d'insertion (cf. RMI) qui définirait notamment les conditions d'évolution du statut de l'occupant et le partage des risques et des responsabilités entre propriétaire, gestionnaire locatif et gestionnaire social.

L'indépendance croissante entre nature du parc, statut et gestion de son occupation est la condition de la conciliation entre accueil et mixité.

Plutôt que d'allier mixité et accueil en démultipliant les mouvements résidentiels, nous proposons d'allier sécurité résidentielle et diversité sociale dans l'habitat, en privilégiant les itinéraires immobiliers dans un parc évolutif. Ses prémices s'observent dès à présent, au travers de l'accession-location ou du bail glissant. Cette hypothèse, qui part du principe que ce sont non plus les occupants mais les caractéristiques de gestion du parc (statut d'occupation et niveau de services) qui sont mobiles, et donc indépendantes du parc.

Cette hypothèse a des implications, sur les conditions d'intégration des coûts de gestion dans les équilibres d'opération d'une part et sur les contributions attendues des secteurs publics et privé d'autre part.

- **L'intégration de la dimension gestion dans les équilibres d'opération**

Le niveau de subvention à la construction (PLUS, PLAI) ou lors de travaux d'amélioration (ANAH) n'a d'impact que sur le niveau de loyer et sur le niveau de ressources des occupants. Il n'en a pas,

⁷¹ Evaluation de l'Allocation Logement Temporaire à Paris, étude pour la CNAF réalisée par Acadie en 1999.

sauf dans le secteur très social (résidences sociales, maisons relais...), sur le niveau de gestion à prévoir au regard des attentes en matière de mixité sociale.

Seuls quelques montages associatifs (Solidarité Nouvelle pour le Logement, Habitat et Humanisme) intègrent cette dimension. Les conditions de financement particulièrement avantageuses dont elles bénéficient, notamment en cumulant fonds publics et privé, dégagent une marge suffisante par pérenniser une gestion de proximité adaptée à la fonction spécifique de ces biens.

Faute de mécanismes permettant d'intégrer des coûts de gestion différentiels ou de définir les conditions de leur mutualisation, la tendance à l'externalisation de ces coûts spécifiques de gestion s'amplifie :

C'est le cas lorsque la gestion du parc social est externalisée à un opérateur social (cf. les résidences sociales, le PACT du Nord, ou le PLATS d'Annecy) financé pour sa mission de gestion locative (ex AML), sociale (ASL, Résidence sociales) ou lorsque des logements privés sont pris par un organisme social en « bail à réhabilitation ». Ce sont alors des financements de fonctionnement Etat (DDASS) ou du Conseil Général (FSL, RMI) qui interviennent en fonction des circonstances. C'est aussi le cas dans le cadre d'un bail à réhabilitation, où c'est l'opérateur HLM qui se voit transférer la gestion ou un mandat de gestion par une AIVS qui prend en charge, sur fonds publics, les coûts et risques additionnels de la gestion locative à vocation sociale.

Mais ces transferts ou ces mises en complémentarité de compétences s'opèrent sans que la durée, les motifs de renouvellement ou de désengagement des gestionnaires et le partage des risques et frais ne soient véritablement négociés ou cadrés. Ces conditions ne permettent aux opérateurs concernés d'envisager sereinement leur développement. Ils restent fragiles, frileux et déficitaires dans de nombreux départements.

Les conditions de gestion de l'offre sont donc soit indépendantes de la fonction sociale attendue de l'offre, soit attachées aux parc (résidences sociales, maisons relais) de telle sorte que c'est moins la gestion qui s'adapte aux locataires à servir, que le peuplement qui s'adapte aux capacités de gestion.

Cette rigidité n'est pas sans impact sur la manière dont la diversité sociale dans l'habitat va s'organiser.

- La vente HLM se heurte de longue date aux réticences des organismes HLM à rester durablement copropriétaires et à assumer des fonctions de syndic.

- Les produits logement associant subvention d'investissement et de fonctionnement, tels les résidences sociales ou les maisons relais, sont préférés à la promotion de PLAI ne bénéficiant que de mesures d'accompagnement aléatoires du FSL.
- Les opérations en diffus, de petite taille, dont la capacité d'accueil est pourtant en principe bien supérieure à une opération plus importante en ZUS, ne bénéficiera généralement que d'une gestion minimale distante. L'absence de gardien sur place et l'importance des déplacements nécessaires pour rencontrer d'éventuels locataires en difficulté justifieront de la vigilance quant à son peuplement.
- Une SA sans Conseiller en Economie Sociale et Familiale (CESF) peu armée pour gérer en lien avec le service social la solvabilité variable de sa population, limitera l'accès des ménages en situation fragile à son parc bien distribué dans des quartiers valorisés. A l'inverse, un OPAC au parc plus concentré en ZUS, qui aura pu faire financer un tel poste par la politique de la ville ou le FSL, sera en meilleure position pour assumer les impayés.

Il importerait donc de disjoindre sur le principe la propriété et la gestion du parc, de telle sorte que cette dernière dispose de plus de souplesse pour s'adapter aux besoins sociaux et aux exigences de la diversité sociale dans l'habitat.

Nombreuses sont aujourd'hui les dispositions qui vont déjà dans ce sens :

- Les partenariats négociés entre organismes et associations pour la gestion de ménages ou de secteurs particulier du parc social ;
- La création d'opérateurs ou de compétences intervenant transversalement entre le public et le privé (syndic social, AIVS, plate forme du Pass-Assistance...)
- Les partenariats financiers public-privé tels ceux qui ont donné naissance à la Garantie des Risques Locatifs (GRL)⁷².

Dans les faits, cette proposition revient à généraliser et à élargir le principe du cahier des charges de la gestion sociale tel qu'il émerge dans le cadre du conventionnement global⁷³, pour globaliser

72 GRL : contrat d'assurance contre les impayés souscrit par le locataire auprès d'un assureur qui a signé une convention avec la société GRL gestion. Contre les impayés de loyers ou les prises en charge directes du risque d'impayés par les bailleurs, des financements du 1% de l'Etat complètent les versements des assureurs.

73 Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 63 :

« Le cahier des charges de gestion sociale [...] récapitule les obligations de l'organisme relatives aux conditions d'occupation et de peuplement des logements ainsi qu'à la détermination des loyers. [...]

Il fixe notamment, par immeuble ou ensemble immobilier :

- les plafonds de ressources applicables pour l'attribution des logements ;

les financements autour d'objectifs de gestion et de peuplement, en intégrant la dimension « diversité sociale dans l'habitat » et la généralisation des partenariats public/privé ou social/associatif, pour y répondre.

- **Une distribution plus fluide des rôles entre promoteurs et gestionnaires, et entre gestionnaires du secteur privé et public**

En matière de diversité sociale de l'habitat, les dispositifs publics se sont focalisés de longue date sur le parc social, du fait de sa visibilité tant physique (une architecture particulière) que partenariale (une profession organisée en interlocuteur de la puissance publique) et de son rôle dominant (période de détente liée au succès de l'accèsion à la propriété) dans l'accueil des personnes défavorisées. Pourtant, le parc privé continue de jouer un rôle majeur dans la production de logement et la diversité sociale de l'habitat, dans la mesure où il accueille une large part de ménages modestes et pauvres⁷⁴. Il contribue de manière croissante à la production de logements sociaux grâce aux servitudes d'intégration d'une part de logements sociaux dans les opérations (Paris, Rennes, Nanterre...) dorénavant inscrites au PLU.

Mais, la manière dont il joue ce rôle n'est pas sans poser question, pour trois raisons principales :

- La production locative privée, relancée par les dispositifs de défiscalisation et les dispositions en faveur des loyers maîtrisés, n'a pas compensé en terme d'accueil la disparition progressive du parc privé ancien accessible. La demande s'est donc rabattue vers le parc social, dont la croissance reste modeste, et les locataires en difficulté de paiement ont fait l'objet d'une prise en charge sociale (FSL, FIE) ou judiciaire (procédures d'expulsion, indemnités d'occupation).
- L'avenir du parc privé à court terme inquiète, en particulier sa fraction susceptible de participer à la diversité sociale dans l'habitat en accueillant les ménages les plus modestes :
 - Les déconventionnements sont dans certains secteurs plus nombreux que les conventionnements avec l'ANAH ;

· les conditions dans lesquelles l'organisme peut exiger des locataires le paiement d'un supplément de loyer de solidarité, et ses modalités de calcul ;
· le montant maximal total des loyers... »

74 Le parc social ne loge que 15% des ménages français.
· 88% des locataires HLM, mais aussi 74% des locataires privés, ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS.
· 58% des locataires HLM, mais aussi 43% des locataires privés, ont des revenus inférieurs au plafond PLAI.
· 23% des locataires HLM, mais aussi 18% des locataires privés, peuvent être considérés comme pauvres avec les ressources inférieures à 60% des plafonds PLU (Source : ANAH, Atlas de l'habitat privé 2004)

- Le mouvement de vente à prévoir dans les ensembles de Robien, une fois les avantages fiscaux éteints, inquiète quant au devenir de ces copropriétés.
- La contribution à la diversité sociale par l'accueil de ménages modestes ou pauvres est particulièrement le fait des propriétaires personnes physiques. Ceux-ci qui gèrent du logement de qualité (de Robien, ANAH) mais souvent avec une attention à la sélection de leurs locataires, qui s'apparente à de la discrimination. Mais ils gèrent aussi des logements anciens qui constituent la zone grise du marché, souvent à la limite du logement décent.

Ces constats posent plus précisément la question des conditions dans lesquelles un parc privé et décent à loyers maîtrisés peut perdurer et contribuer, par sa dispersion et sa capacité d'accueil social, à la diversité sociale dans l'habitat.

Considérant qu'aujourd'hui le champ des aides à l'investissement (défiscalisation et subvention ANAH) s'est fortement développé, c'est dans le champ de la gestion que l'on cherchera de nouvelles pistes :

Il s'agirait tout d'abord d'offrir, dans le prolongement de la GRL, une voie intermédiaire entre la gestion immobilière privée et la gestion protégée du logement social, au travers d'outils de gestion locative à valeur sociale ajoutée, issus du secteur HLM comme du secteur privé. Ce nouveau mode de gestion serait missionné notamment pour :

- opérer un compromis acceptable par des propriétaires personnes physiques entre risques pris en matière de sélection des locataires et couverture de ce risque,
- offrir, par la prise en gestion amiable mais professionnelle et sociale, une alternative à la judiciarisation des conflits locatifs, qu'ils portent sur la qualité du logement, les impayés de loyers ou l'usage du logement et les conflits de voisinage sur occupation par exemple.

C'est aussi dans cette direction que peuvent être infléchis les comportements assimilables à de la discrimination dans le parc privé, qui conduisent les propriétaires, notamment personnes physiques, à ne pas retenir les postulants locataires étrangers et modestes (question 2, 3 et 4 du cadre de référence). En effet, au-delà de comportements effectivement discriminatoires et condamnables, les réticences de propriétaires, souvent bienveillants vis-à-vis de candidats dont le besoin de logement les touche, sont fondées sur la perception d'un risque locatif accru en cas de location à un ménage d'origine étrangère. La sur occupation et l'hébergement, les impayés sont d'autant plus redoutés que la différence culturelle est forte et que le dialogue semble difficile au propriétaire, et que les possibilités de relogement, notamment dans le parc social semblent

inaccessibles, pour raison de vigilance des organismes quant à la mixité sociale. Au-delà, d'une garantie locative, c'est une garantie de gestion pacifiée des conflits et un accès au relogement s'il s'avère nécessaire, qui est en jeu.

CONCLUSION

La « diversité sociale dans l'habitat » est une reformulation récente de la « mixité sociale », qui est chargée de sens. Elle trouve son origine dans l'impasse à laquelle a conduit une focalisation sur les politiques de peuplement du parc social, dans un contexte de diminution massive de la production de logements et des mouvements résidentiels au sein du parc social.

En se focalisant sur le développement/redéploiement du parc social et la relance de la chaîne promotionnelle du logement par le logement intermédiaire et l'accession sociale, elle fait de la diversité de l'habitat son principal objectif. Elle renvoie ainsi à une ambition plus modeste, dans laquelle la mixité sociale n'est plus qu'un produit, éventuel, de l'objectif de diversité.

Les termes de cette dernière en sont profondément modifiés. Il importe en effet, pour relancer la production de logement sociaux, dont les textes successifs réaffirment le rôle central, d'en accroître l'acceptabilité sociale et donc politique. Si la banalisation du parc social (PLUS/PLS) et de son peuplement devient une condition de sa production, la création de produits sociaux complémentaires, destinés à prendre en charge la demande « non banale » (PLAI en résidences sociales, maisons relais...) se veut quant à elle une garantie de cette banalisation.

La mixité sociale revêt alors la double figure d'une cohabitation sécurisée entre ménages issus des classes moyennes, ou assimilables à celles-ci, parce qu'ils aspirent à s'y fondre ou sont en voie d'en perdre le statut, et d'une coprésence de groupes marginalisés, dispersés et contenus dans des logements au mode de gestion spécifique (ZUS réduites ou résidences et hébergements incluant une dimension de service).

Mais cette figure de la mixité, dont le pragmatisme est la principale qualité, prend difficilement corps.

Le développement et le redéploiement du parc prennent du retard au regard des prévisions. Le peu d'offre générée par la mise en location ou la rotation du parc social hors ZUS, freine, quant à lui, les relogements. Celui-ci aboutit, sous la pression des délais et de l'urgence, à concentrer à nouveau ceux que l'on espérait voir mécaniquement répartis dans l'ensemble du parc, et à peser sur l'attractivité des logements reconstruits aux marges des ZUS.

Focalisée sur la production, la stratégie privilégiant la diversité de l'offre, néglige de fait les leviers supplémentaires offerts la gestion du parc (gestion des attributions, détermination des statuts, des services offerts aux occupants...). Ce sont pourtant ces leviers qui sont en mesure de produire le compromis nécessaire entre *accueil* des ménages «miscibles et non miscibles» et *diversité*, à savoir leur répartition territoriale, indispensable pour infléchir les mécanismes de concentration des populations et de stigmatisation de l'offre très sociale.

Lorsque cette question de la gestion du parc est évoquée, elle se focalise sur le système d'attribution des logements sociaux, sa complexité, son opacité, et sur la nécessité d'en réformer ou simplifier le jeu d'acteurs. Or, l'opacité du système d'attribution, qui nuit effectivement à la rationalité des choix opérés par les demandeurs et les acteurs, ne réside pas principalement dans son organisation. Elle résulte surtout de l'arbitraire que l'application d'une notion aussi indéfinie que la mixité sociale a introduit et que la pénurie, avec ses corollaires, l'urgence et le passe droit, a renforcé.

Aussi convient-il de fournir, dans la logique d'un droit au logement opposable qui organise l'accueil, un cadre, lui aussi opposable, à la diversité sociale dans l'habitat. Cela implique d'en arrêter les critères et de les définir en termes suffisamment simples pour qu'il soient objectivables (en l'occurrence le niveau et la précarité des ressources), d'en préciser l'échelle (celle à laquelle la mesure de la dispersion statistique fait sens, et non le voisinage) et surtout d'en réaffirmer la logique (celle d'une augmentation des marges de choix de ceux qui en sont a priori le plus dépourvus).

Il importe ensuite, pour que cette mixité par zonage et gestion de priorités, plus codifiée, ne reste statique, au détriment de la cohésion sociale, d'en penser l'évolution dans le temps. Autrement dit, comment le « chacun à sa place, à coté des autres » peut-il évoluer dans le temps, au gré de l'évolution des situations mais aussi du parc et de sa valeur ? La diversité croissante des choix résidentiels, et le poids toujours plus important de la recherche de sécurité sur leur orientation, invite ainsi à ne pas se focaliser sur la seule chaîne résidentielle promotionnelle, dynamisée par l'accession ou les produits locatifs intermédiaires. Celle-ci invite en revanche à envisager des trajectoires résidentielles immobilières, dans un parc où le statut, les coûts, les services seraient évolutifs, et l'impact sur la diversité sociale du quartier ainsi mieux maîtrisé.

Cette option qui privilégie les pistes de travail offertes par le conventionnement global et la vente des logements HLM, ou la constitution d'une offre très sociale privée ou publique sur

le modèle du « bail glissant », interroge enfin la manière dont est structuré le jeu d'acteur du logement, et la constitution encore trop hésitante de partenariats entre propriétaires et gestionnaires, entre acteurs du public et du privé, en raison de la prédominance du modèle de l'opérateur HLM intégré, constructeur et gestionnaire.

En résumé, s'il y a, au-delà d'un enjeu de diversité de l'habitat, un enjeu d'accueil, condition de la mixité sociale, il ne se situe pas dans le champ de la sociologie. Il est davantage à chercher dans le champ de l'économie du logement, à savoir dans la capacité des opérateurs, publics ou privés (organismes HLM et associations) à produire et à gérer chacun pour soi, mais aussi ensemble, dans des conditions économiquement viables, une offre à la fois socialement plus spécialisée, territorialement plus diffuse, mais aussi plus évolutive dans son rapport aux occupants. Qu'il s'agisse de réguler la concurrence entre promoteurs privés et sociaux ou de maîtriser les risques de gestion, les figures émergentes de cette économie mixte sont aujourd'hui multiples. Elles vont de la signature d'accord au cas par cas à l'acquisition et au transfert d'opérations ou de pans entiers d'un secteur à l'autre.

Ainsi, ce sont les conditions d'émergence de nouveaux acteurs de la gestion sociale et d'une coopération plus équilibrée entre propriétaires et gestionnaires qu'il importe dorénavant de formaliser.