

QUOI DE NEUF CHERCHEURS EN AUVERGNE RHÔNE-ALPES ? MIXITÉ SOCIALE ET POLITIQUE D'ATTRIBUTION

Point de vue d'un chercheur



Thomas KIRSZBAUM,
Chercheur associé à l'Institut
des Sciences Sociales du
Politique (ISP, École normale
supérieure de Cachan-CNRS
UMR 7220) - Enseignant au
département de science politique
de l'Université
Paris Ouest Nanterre La Défense

La notion de mixité

Le paradoxe est bien connu des acteurs du logement social : la référence à la mixité est omniprésente dans les textes, pourtant il n'en existe aucune définition officielle. Des chercheurs avancent l'hypothèse d'un intérêt instrumental à ce flou des textes. Ceux-ci ouvrent un large espace aux interprétations locales de l'objectif de mixité, mais un espace où peuvent se faire des choix arbitraires, potentiellement préjudiciables à certains groupes.

De fait, affirmer qu'un territoire est mixte ou non mixte est forcément arbitraire, selon le critère retenu

(âges, CSP, revenus, origines...), le seuil statistique de représentation des groupes (à partir de quelle proportion d'ouvriers ou d'étrangers un espace n'est-il plus mixte?) ou l'échelle d'analyse (la mixité observée globalement à l'échelle d'une agglomération ou d'une commune peut s'accompagner d'une ségrégation forte aux échelles inférieures et inversement). Outre le caractère intrinsèquement relatif de la notion de mixité, les chercheurs ont remarqué que les textes n'en donnaient jamais de définition positive. La mixité se définit par opposition à d'autres mots : «concentration», «spécialisation», ou «ségrégation», «communautarisme»... Alors que dans la plupart des autres pays, la mixité est présentée comme une solution à la pauvreté, cet objectif a en France une visée essentiellement politique : c'est la réponse à la menace que les quartiers de la politique de la ville feraient peser sur la «communautarisation» de la société et ses effets redoutés sur la citoyenneté, c'est-à-dire le sentiment d'appartenance commune à la nation.

Mixité sociale ou mixité raciale ?

Cette importance donnée à l'intégration oriente vers une réelle spécificité française : la mixité dite «sociale» est depuis l'origine un terme codé pour parler de mixité raciale (ou de son absence supposée) dans ces quartiers. Mixité «raciale» car la mixité ethnique existe déjà dans les quartiers populaires – des dizaines de nationalités s'y côtoient souvent – mais une composante fait tendanciellement défaut : la

population blanche, autrefois majoritaire.

Les travaux historiques permettent de comprendre comment l'objectif de mixité sociale a été d'emblée confondu avec cet objectif de mixité raciale, c'est-à-dire de rééquilibrage de ces quartiers afin d'éviter qu'ils se constituent en quartiers de minorités. La politique des quotas (ou de «seuils de tolérance») a été officiellement abandonnée au début des années 1980, mais les pratiques dites de «peuplement» ont perduré à des degrés divers. Au milieu des années 1980, et surtout au début des années 1990 (avec les lois Besson de 1990 et la loi d'orientation pour la Ville de 1991), les textes parlent pudiquement de mixité sociale.

Cette rapide généalogie de la notion de mixité permet de décrypter certains sous-entendus des politiques conçues à l'échelle nationale.

Les seuils de mixité

S'agissant des effets des politiques, une autre spécificité française peut être relevée : il s'agit d'une mixité imposée par la loi sous forme de seuils quantitatifs : seuils maximums de logements sociaux dans les quartiers Anru, seuils minimums de logements sociaux dans les communes SRU, seuils d'accueil (maximum ou minimum) de populations défavorisées dans les attributions.

Jusqu'au projet de loi Egalité et Citoyenneté (et en mettant de côté l'épisode peu concluant des Protocoles d'occupation du patrimoine social institués par la loi Besson), les seuils d'accueil de population ne concernaient que les quartiers prioritaires. Dans les autres territoires, ce n'est pas l'équilibre des populations qui a été visé, mais l'équilibre de l'habitat, sans volonté d'imposer une population, sans doute par peur des réactions d'hostilité des élus et résidents des communes concernées.

Cette stratégie sélective témoigne aussi d'un pari très mécaniste : on pourrait réduire les concentrations dans les quartiers de la politique de la ville en construisant des logements sociaux dans les territoires déficitaires. Cette stratégie n'a pas tenu ses promesses car elle sous-estime la complexité de la ségrégation qui est le produit complexe de (non)décisions politiques et institutionnelles, de la dynamique du marché et des «goûts» des ménages qui ont la faculté de choisir leur quartier. Cette stratégie a aussi contribué à construire des catégories de ménages «indésirables», et justifié des pratiques discriminatoires au nom de la mixité.

Mixité et rénovation urbaine

L'intérêt des chercheurs reflète en partie l'évolution des politiques publiques. Aussi, après s'être beaucoup intéressés aux politiques d'attribution, ce sont les effets de la rénovation urbaine qui ont mobilisé leur attention. Ils ont souligné les effets paradoxaux de reségrégation, ou d'accentuation de la ségrégation liés à ces opérations. Leurs travaux montrent que le regroupement d'habitants un peu plus fortunés dans les sous-secteurs rénovés des

quartiers en rénovation urbaine, encourage plus souvent des pratiques d'évitement et de repli, voire de conflits, que de féconds échanges créant une «contagion positive» sur les plus pauvres. Aucun des effets positifs attendus de la mixité résidentielle, en termes de cohésion sociale comme d'intégration individuelle, n'est scientifiquement vérifié de manière indiscutable. Sauf sur un aspect essentiel : l'école. Mais le possible décalage entre la population d'un quartier et la population scolaire risque de réduire l'impact de la mixité sociale dans l'habitat sur la mixité scolaire.

À la stratégie de redistribution des populations dans l'espace, des chercheurs en opposent une autre consistant à redistribuer les ressources publiques entre territoires. Plus dérangeants sont les travaux montrant que la concentration spatiale des pauvres n'a pas que des inconvénients... Cette ségrégation crée un effet de masse qui justifie la présence accrue de certains types de services dans les quartiers où se concentrent les pauvres. Quand les pauvres sont disséminés, l'incitation est beaucoup moins forte à proposer ces services. Dans les quartiers populaires ou ethniques, les pauvres ou les immigrés peuvent aussi trouver des ressources dans les solidarités communautaires, y compris des ressources de mobilisation collective.

Sans doute plus décisive dans le contexte français est la fonction d'accueil que jouent les quartiers d'habitat social. Une fonction liée à un constat simple : c'est dans ces quartiers que se trouvent (encore) les grands logements bon marché. Ceux qui entrent dans ces quartiers améliorent souvent substantiellement leurs conditions de logement en comparaison des conditions souvent déplorables qu'ils connaissaient dans le parc privé.

Faut-il condamner toute politique en faveur de la mixité dans l'habitat ?

Sans doute pas. Mais pour éviter les déconvenues et effets pervers associés à ces politiques, une reconceptualisation est nécessaire. Une piste d'évolution consisterait à introduire des considérations d'équité. Dans une perspective de justice spatiale, il s'agirait d'apprécier la valeur des politiques de mixité à l'aune de l'augmentation de la capacité de choix de ceux qui en ont le moins.

Pour créer les conditions d'un choix effectif des plus défavorisés, il faut évidemment donner la priorité au logement abordable, en impliquant également le secteur privé et sans se contenter de promouvoir le logement social «en général» qui ne rime pas forcément avec logement abordable. Il faut aussi s'assurer que chacun a des chances équitables d'y accéder. L'enjeu est ici d'articuler autrement mixité et non-discrimination pour favoriser les parcours résidentiels. Jusqu'à présent, mixité et non-discrimination ont été deux questions posées de façon disjointe, voire en confrontation, car la mixité peut justifier des discriminations.

Pour surmonter cette contradiction, les politiques publiques devraient évoluer dans deux directions complémentaires. La première est l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers populaires pour renforcer leur attractivité pour ceux qui y vivent d'ores et déjà. C'est-à-dire pour en faire des quartiers de choix. Il s'agirait d'enrayer la spirale négative qui, sous l'effet des mobilités résidentielles, voit des ménages plus pauvres entrer dans les quartiers et les

plus riches en sortir. Je défends ici une approche endogène de la mixité qui viserait à rendre les quartiers prioritaires plus attractifs pour ceux – et notamment les classes moyennes – qui y sont déjà présents.

La mixité à promouvoir ne peut être ici qu'une mixité sociale stricto sensu. Au lieu de se focaliser sur le retour des classes moyennes blanches, il s'agit de concevoir une offre résidentielle délibérément tournée vers les ménages de ces quartiers engagés dans des trajectoires sociales ascendantes, quelles que soient leurs origines. Il faut pour cela concevoir des projets réellement globaux permettant d'agir sur tous les déterminants de l'attractivité des quartiers (éducation, sécurité, transports, commerces...) pour ceux qui y vivent, avant de penser à leur attractivité pour d'hypothétiques nouveaux habitants. Dans cette perspective, il conviendrait également de mieux associer les habitants aux choix concernant le renouvellement de leur quartier – y compris la mixité qu'ils souhaitent. Sur ces deux plans, le discours de l'Anru a évolué, mais cela reste à confirmer dans la pratique.

Pour que le choix soit réel, il s'agit aussi de faciliter la mobilité des ménages qui aspirent à quitter leur quartier. Il n'y a en effet aucune raison d'assigner à résidence les populations les plus dynamiques de ces quartiers, même au nom de la mixité. Je rejoins ici l'ancienne et toujours pertinente formule avancée par le géographe Daniel Béhar : «donner l'envie de rester, mais aussi les moyens de partir». C'est le second axe de politiques de mixité équitables.

Concrètement, faciliter les parcours vers d'autres quartiers devrait reposer sur : la prévention des discriminations par une réelle transparence des attributions et des mutations ; une offre sociale correspondant au profil effectif de populations volontaires pour la mobilité ; un travail sur les représentations et préjugés des élus, bailleurs et habitants des territoires d'«accueil» envers le logement social et les populations qui font figure d'épouvantails.

Enfin, la mobilité ne saurait être seulement résidentielle. Plus encore que dans le logement, c'est dans les espaces non résidentiels (école, entreprises, lieux de culture, de loisirs ...) que la mixité devrait être promue en priorité. Réguler les marchés scolaire, de la formation ou de l'emploi, pour les rendre moins ségrégatifs est autrement plus décisif pour ces populations que de savoir si elles ont un voisin de palier noir ou blanc, riche ou pauvre.

QUOI DE NEUF CHERCHEURS EN AUVERGNE RHÔNE-ALPES ? MIXITÉ SOCIALE ET POLITIQUE D'ATTRIBUTION

Point de vue de l'USH



Béatrix MORA, Directrice des politiques urbaines et sociales - Union Sociale pour l'Habitat

L'USH a toujours porté la mixité sociale et urbaine comme une valeur. Du point de vue de l'approche spatiale, le parc social a un rôle de vecteur de la mixité, mais cela ne peut pas reposer uniquement sur les attributions dans le parc social pour plusieurs raisons :

- la répartition territoriale inégale du logement social entre agglomérations et au sein des agglomérations, entre les communes et entre les quartiers. La question de la mixité urbaine, résidentielle et fonctionnelle est au cœur de la problématique,
- l'existence d'écart en termes de loyers entre les différents segments du parc social,
- la répartition inégale de la typologie des logements,
- le rôle des acteurs dans le processus, qui poursuivent chacun leurs objectifs, qui ne sont pas forcément convergents,
- le système de réservation qui rigidifie le fonctionnement du parc social,
- la question du choix du ménage qui est davantage prise en compte et qui renvoie à l'attractivité du parc,
- la nécessité de répondre au droit au logement, mais également au droit à la ville (accès aux services, le droit à l'éducation, à la sécurité, à l'emploi etc.),
- le manque d'une analyse partagée des enjeux de mixité dans les territoires à partir d'une connaissance partagée de l'occupation du patrimoine HLM, de son fonctionnement social, de son environnement et de son positionnement par rapport au parc privé.

La montée en puissance des intercommunalités est une vraie avancée. C'est le bon niveau pour resituer les attributions dans l'ensemble des leviers des politiques urbaine et de l'habitat à actionner pour travailler sur la mixité : requalification et renouvellement de l'offre, gestion de proximité, accompagnement social et parcours résidentiels. Pour cela, l'engagement ne peut être que collectif, et s'organiser autour d'un vrai projet de territoire.

Synthèse des travaux de recherche confiés aux étudiants du Master Sociologie Appliquée au développement local de Lyon 2 par l'Union Sociale pour l'Habitat

Une recherche collective sur la location choisie a été menée durant une année universitaire par les étudiants de la promotion 2015-2016 du Master de Sociologie Appliquée au Développement Local de l'Université Lumière Lyon 2. Dans ce cadre, la Haute-Savoie, avec la Bourse d'échange de logement, le Pays Voironnais, avec la location active, et la Métropole de Lyon, en réflexion sur la mise en place d'un dispositif, ont été les terrains et les objets d'enquête. S'agissant d'une commande de l'USH, coordonnée par l'ARRA HLM, les Associations Départementales, ainsi que des organismes de logement social ont été associés à la démarche et ont permis de constituer, avec le groupe d'enseignants et d'étudiants, un comité de pilotage se réunissant régulièrement pour partager et débattre des analyses sociologiques à différentes étapes du travail de recherche. Les résultats suivants portent sur un matériau de 48 entretiens passés auprès de demandeurs de logement social, 25 entretiens passés avec des professionnels du logement social et leurs partenaires, mais aussi de nombreuses observations au sein des agences des organismes HLM.

La location choisie vise à placer le demandeur en tant qu'acteur de sa demande et de ses choix résidentiels.



Cependant, les entretiens réalisés auprès des demandeurs issus du système d'attribution classique indiquent qu'ils se sentent déjà acteurs de leur projet résidentiel (constitution du dossier, recherches d'informations, sollicitations de différents professionnels...). Les dispositifs proposent toutefois de nouvelles marges de manœuvre dans les choix et stratégies résidentielles des ménages en leur permettant de se positionner directement sur un logement, et non plus via un chargé d'attribution qui vient rapprocher l'offre et la demande. Certains usagers de ces plateformes peuvent néanmoins être freinés dans leur utilisation

Atelier 2

(accès, compétences face au numérique, compréhension du fonctionnement du dispositif, dysfonctionnements des sites...). Ce sont ainsi les ménages qui disposent le plus de ressources (compétences, réseau de sociabilité...) ou qui sont suivis par un professionnel qui sont en mesure d'aller au bout des démarches.

L'arrivée de la location choisie correspond, pour les professionnels, à la possibilité d'afficher plus de transparence dans l'attribution de logement auprès des demandeurs. Elle est aussi associée aux craintes d'un traitement mécanique de la demande et de ne plus pouvoir suffisamment accompagner le public au sens du «care» qui signifie «prendre soin». En effet, la dimension sociale du travail des professionnels enquêtés semble fortement caractériser leur travail.

Réaliser ce travail a été très intéressant et formateur pour les étudiants du Master. En effet, il a permis de croiser les enjeux de la recherche avec les interrogations des acteurs de la location choisie, en apportant des compétences utiles dans tout parcours professionnel. L'enquête s'est avérée également riche en enseignements et il semblait important de pouvoir accompagner les résultats (préconisations et points de vigilance) relatifs à la location active et la bourse d'échange. Cette recherche donne ainsi à voir les enjeux et effets de dispositifs récents et innovants dans les politiques d'attribution de logement social, mais également de nouvelles marges de progression autour de la transparence des dispositifs, la qualité et le suivi de l'information, ou encore la formation des agents.

Réactions du mouvement Hlm, suite à ces travaux de recherche

Dominique BELARGENT, Responsable des partenariats institutionnels à l'Union Sociale pour l'Habitat

L'étude des expérimentations en Rhône-Alpes

«L'étude a porté sur deux expérimentations conduites en Rhône-Alpes par les organismes Hlm et leurs partenaires visant à donner aux demandeurs de logement plus de choix et d'outils pour satisfaire leurs besoins : en Haute-Savoie, la bourse départementale inter-bailleurs d'échanges de logements et en Isère l'expérience de location active menée sur le territoire de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais. L'objectif de la recherche était de pouvoir répondre aux questions suivantes : quels changements sont constatés du point de vue du demandeur, dans sa manière de «gérer» sa recherche de logement, dans son rapport aux institutions et notamment aux bailleurs, dans son rapport à l'habiter ? Qu'est-ce que cela lui apporte et comment ses représentations évoluent-elles ? Le deuxième type de question concernait les changements constatés par les professionnels du monde HLM et des collectivités impliqués dans la gestion de la demande de logement social : dans quelle mesure ces nouveaux dispositifs impactent-ils les pratiques professionnelles, les métiers, les organisations ? Comment accueillent-ils ces évolutions ? Le troisième type de questions portait sur le numérique : que permet-il ? Est-ce éventuellement un obstacle à la participation et à l'implication de certains types de demandeurs dans ces dispositifs ?».

Isabelle RUEFF, Directrice Générale de l'Opac 38

La location active en Isère

«Cette étude nous a permis de mieux appréhender les enjeux autour de la fracture numérique, qui n'est pas tant sociale que générationnelle, mais aussi sur le fait que lorsque l'on choisit son logement, cela produit beaucoup plus de satisfaction et un rapport différent au logement. L'expérimentation a par ailleurs permis un renouvellement des personnes qui accédaient au logement social, souvent plus jeunes. Enfin, elle nous a montré la nécessité de faire évoluer beaucoup plus profondément le système d'attribution qui est actuellement très administré. Les résistances sont aussi chez nous et grâce au volontariat et à l'extension progressive à d'autres collectivités, on peut faire évoluer de façon beaucoup plus profonde les pratiques».

Aude POINSIGNON, Chargée de mission inter organismes USH 74

La Bourse d'échanges de logements en Haute-Savoie

« Nous tirons trois enseignements de ce travail. Tout d'abord l'ambition que nous nous étions donné dans ce projet se trouve confortée : grâce à cette Bourse d'échange, non seulement le locataire devient acteur dans sa recherche de logement, mais surtout, il n'a pas à justifier pourquoi il souhaite changer de logement. On sort d'une logique de traitement de la mutation uniquement administrée par l'organisme. D'autre part, nous voulions lutter contre certains a priori que nous avons parfois, au sein des organismes, sur des demandes de mutation que l'on peut considérer comme des mutations «de confort». Par ailleurs, les travaux de recherche ont relevé le risque que ces dispositifs deviennent excluants. C'est un risque que nous avons identifié dès le départ, puisque le principe de la Bourse repose sur un site internet, donc sur l'usage de l'outil numérique, et sur lequel nous continuons à être très attentifs avec les partenaires locaux. Dans les futurs lieux d'accueil labellisés dans le cadre des plans partenariaux de gestion de la demande, nous insistons sur l'aide concrète qui devrait être amenée aux demandeurs concernant l'utilisation du site. Enfin, nous retenons du travail de recherche la nécessité d'harmoniser encore les pratiques entre les organismes au sein de cette Bourse et l'idée d'un référentiel de relocation. Les remarques soulevées dans l'étude poussent l'interbailleur à aller encore plus loin dans la démarche».