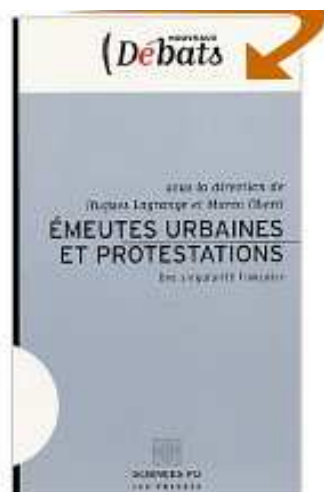


LE LOGEMENT SOCIAL ENTRE MIXITE ET SOLIDARITE TERRITORIALE

Jean-Claude Driant
Christine Lelévrier
C.R.E.T.E.I.L.¹

Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris 12)



DRIANT J.-C. et LELEVRIER C. « Le logement social : mixité et solidarité territoriale », dans LAGRANGE H. et OBERTI M. *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Presses de Sciences-po, 2006, pp. 177-193.

L'année 2005 a eu son lot d'évènements, des incendies dans des immeubles parisiens vétustes² aux flambées de « violences » dans certaines « zones urbaines sensibles³ ». Ils ont remis en débat à la fois l'insuffisance de logements sociaux et la politique de la ville menée depuis plus de vingt ans. Les communes concernées par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) ont été « accusées » de ne pas jouer le jeu de la solidarité dans l'accueil des populations à bas revenus en ne construisant pas, ou pas assez et pas assez vite, la part de logements sociaux qu'elles doivent construire pour atteindre au moins 20 % de leur parc de logements. La politique de la ville a été jugée incapable de réduire la concentration de populations pauvres et immigrées et de réussir l'insertion économique et sociale, en particulier des jeunes. Face à cela, le gouvernement a réaffirmé la mixité comme condition de la cohésion sociale et outil de la réduction des inégalités sociales et territoriales. Ces évènements ont plutôt légitimé les politiques urbaines actuelles et plaidé en faveur de leur véritable application ou d'un renforcement de leurs moyens. Les deux volets opérationnels de cette mixité ont été réaffirmés : mieux répartir le logement social en obligeant les communes qui en ont peu à en construire et diversifier l'habitat et la population des zones urbaines sensibles pour réduire la concentration là où elle existe (loi de programmation et d'orientation sur la ville et la rénovation urbaine de 2003). Ces deux volets ont beaucoup en commun : ils

¹ Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales.

² Les 15 avril, 25 août et 29 août 2005, trois incendies ont fait un total de 47 victimes dans des immeubles parisiens, déclenchant un vigoureux débat sur le manque de logements sociaux dans l'agglomération parisienne.

³ Depuis la mise en œuvre dans les années 1980 d'une politique ciblée sur des territoires dits prioritaires, ces territoires ont été catégorisés tour à tour de « quartiers dégradés », « d'îlots sensibles », de « quartiers en difficulté » et en 1996, dans le cadre de la loi sur le pacte de relance de « Zone urbaine Sensible », appellation reprise par la loi sur la rénovation urbaine de 2003.

visent avant tout la mixité résidentielle, font du logement social leur outil majeur, sont énoncés dans des lois, mais mis en application dans le cadre de politiques locales de l'habitat et reposent fortement sur l'exercice de solidarités intercommunales. Autant d'orientations et de conditions de mise en œuvre qui méritent d'être interrogées.

1. MIXITE SOCIALE ET SOLIDARITES TERRITORIALES DANS LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

La loi d'orientation pour la ville (LOV), dès 1991, puis l'article 55 la loi SRU en 2000, en instaurant un taux minimum de 20% de logements sociaux dans les villes ont contribué à donner une ébauche de définition juridique à la notion de mixité sociale, tout en obligeant les communes à faire un effort de solidarité en accueillant des HLM sur leur territoire. Cette double approche mixité/solidarité mérite d'être examinée afin d'en nuancer les postulats et de s'interroger sur leur potentiel opérationnel.

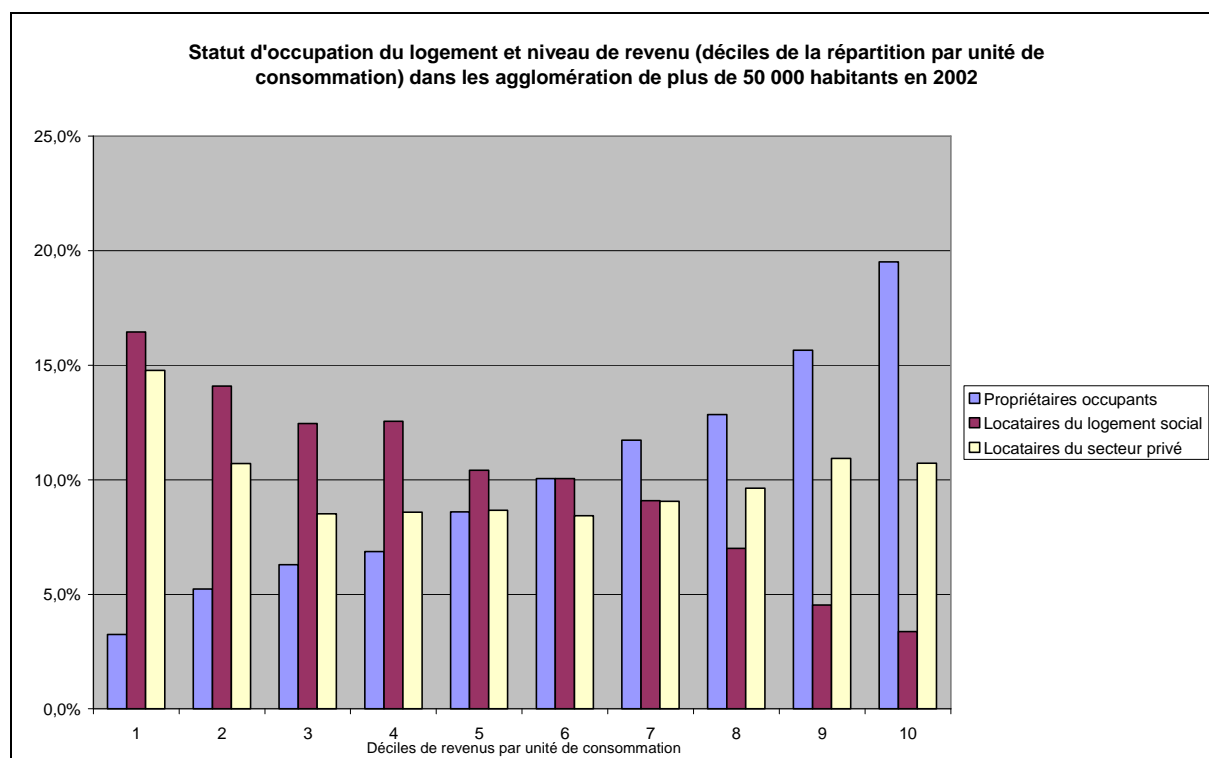
1.1. Les postulats fondateurs du lien entre mixité sociale et statut d'occupation

L'acception de la mixité sociale qui est retenue pour justifier le contenu actuel de l'article 55 de la loi SRU repose sur trois piliers complémentaires : il s'agit d'une approche strictement résidentielle de la mixité ; celle-ci s'applique à l'échelle communale et elle repose sur la présence d'un taux minimum de logements locatifs sociaux⁴. Plus largement, cette définition se place dans la logique selon laquelle la structure sociale d'un territoire serait corrélée à la répartition dans ce territoire, des types et statuts des logements. Cette logique n'est que partiellement vérifiée dans les faits.

si on met en relation la répartition des niveaux de revenus avec les statuts d'occupation, on observe, en première analyse, qu'il existe bien un fort clivage entre les propriétaires occupants et les locataires HLM (graphique 1).

Graphique 1

⁴ L'article 55 de la loi SRU (L 302-5 du code de la construction et de l'habitation) impose à chaque commune appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants (au sens des unités urbaines de l'INSEE et comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants) et comptant plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) d'atteindre un taux de 20% de logements locatifs sociaux (c'est-à-dire des logements conventionnés appartenant aux organismes d'HLM ou à des propriétaires privés ayant signé une convention avec l'Etat dans le cadre de travaux d'amélioration avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat).



Source : INSEE – Enquête logement 2002

En effet, le peuplement du parc social est marqué par une surreprésentation des ménages appartenant aux quatre premiers déciles de la répartition, alors que les propriétaires sont majoritairement présents parmi les trois déciles les plus élevés. Le contraste est moins net pour les locataires du secteur privé dont la répartition sur le critère du revenu est plus proche de la moyenne pour les déciles deux à dix (variation entre 8,4% et 10,9%). Seul le premier décile fait ici exception du fait de la forte présence de ménages étudiants au revenu très faible (hors étudiants, la part des locataires du secteur privé relevant du premier décile n'est que de 9,2%). Des approches de même type pourraient être menées en termes de structure familiale, la propriété occupante étant propice à l'accueil des couples ayant des enfants, la location privé à celui des personnes vivant seules et des couples sans enfants et le parc social ayant une répartition plus proche de la moyenne, avec cependant une surreprésentation des familles monoparentales. En termes d'âges, le clivage principal oppose la location libre à la propriété ; la première accueille 57% de ménages de moins de 40 ans ; alors que la seconde concerne 83% de ménages de plus de 40 ans. Ces résultats indiquent qu'une structure de parc de logement au sein de laquelle figureraient dans des proportions identiques les trois principaux statuts d'occupation produirait une structure sociale à peu près équilibrée en termes de niveau de revenu, de structure familiale ou d'âges.

Cette analyse doit être nuancée par l'approche plus fine du statut d'occupation des ménages ayant les plus bas revenus (dits « pauvres ») et vivant dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Sans contredire totalement ce qui précède, elle montre (tableau 1) que ces ménages sont présents dans tous les statuts d'occupation et que le parc social ne loge qu'un gros tiers d'entre eux.

Tableau 1 : Statut d'occupation des ménages habitant les agglomérations de plus de 50 000 habitants selon leur niveau de revenu.

	<i>Ménages pauvres*</i>	<i>Ménages modestes**</i>	<i>Autres ménages</i>	<i>Ensemble</i>
--	-------------------------	---------------------------	-----------------------	-----------------

Propriétaires occupants	14,9%	31,4%	54,3%	45,6%
Locataires du logement social	36,1%	33,1%	18,1%	22,7%
Locataires du secteur privé	34,2%	26,2%	22,9%	24,9%
Autres statuts	14,8%	9,3%	4,7%	6,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Ménages dont le revenu par unité de consommation est inférieur à la moitié de la médiane de la répartition nationale de ces revenus.

** Ménages non pauvres appartenant aux trois premiers déciles de la répartition nationale de ces revenus.

Source : INSEE – Enquête logement 2002

1.2. Les limites de la relation entre parc social et pauvreté

L'assimilation souvent faite entre pauvreté et logement social ne correspond donc pas l'ensemble de sa réalité. Selon les mêmes critères de définition que dans le tableau 1, dans les grandes agglomérations, le parc HLM est bien celui qui loge la plus forte proportion de pauvres, mais ceux-ci ne représentent que 20% de son peuplement, contre 18% pour le secteur privé et 29% pour les statuts minoritaires⁵ (respectivement 13% et 16% hors étudiants). Ce lien du logement social à la pauvreté résulte à la fois de son histoire et de sa réglementation. La mission historique donnée aux HLM a plutôt consisté à loger les salariés modestes que les pauvres⁶ et ce n'est véritablement qu'au cours des deux dernières décennies que cette mission a évolué, prenant acte des forts mécanismes d'exclusion produits conjointement par les marchés de l'emploi et du logement. La loi Besson du 31 mai 1990 qui vise à mettre en œuvre le droit au logement et la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ont contribué à cette évolution. C'est ainsi que l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation précise désormais le rôle de l'attribution des logements sociaux en évoquant à la fois leur participation « à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées » et le fait qu'elle doit favoriser « la mixité sociale des villes et des quartiers ».

Ces dispositions importantes n'ont cependant pas conduit à resserrer fortement la cible réglementaire du parc social. En effet, les plafonds de ressources qui encadrent l'accès aux HLM recouvrent aujourd'hui près des deux tiers des ménages vivant en France. La contrainte sociale est donc *a priori* faible puisqu'une part majoritaire du dernier tiers est déjà propriétaire de son logement. Dans sa définition réglementaire, le logement social est donc potentiellement destiné à la grande majorité des ménages. Pourtant, chacun constate une paupérisation continue de son peuplement. Celle-ci résulte d'un double phénomène cumulatif :

- d'abord, la rareté du parc social dans les villes dont le marché est le plus tendu. Il en résulte une faible mobilité dans ce patrimoine et l'accumulation, en son sein, des ménages disposant des marges de manœuvre les plus faibles ;
- ensuite, la faible attractivité des certains quartiers et immeubles stigmatisés, pour lesquels l'essentiel de la demande est composé des ménages les plus modestes, ayant des revenus bien en dessous des plafonds (les bailleurs sociaux estiment que les deux tiers de leurs attributions annuelles portent sur des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60% des plafonds).

⁵ Logement à titre gratuit, location en meublé et sous-location

⁶ Il faut nuancer ce propos en référence au début des années soixante au cours desquelles ont été conçu des « produits HLM » spécifiquement destinés au relogement des familles évincées des bidonvilles et des quartiers insalubres touchés par les opérations de rénovation urbaine.

Ces deux déterminants du peuplement du parc social soulignent bien les enjeux majeurs des politiques locales en la matière : celui de l'accroissement quantitatif de l'offre et celui de sa répartition spatiale.

1.3. Politiques locales de l'habitat et solidarités au sein des agglomérations

Bien au-delà de l'article 55 de la loi SRU, les politiques locales de l'habitat ont connu, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, des transformations majeures induites principalement par la montée en puissance du niveau intercommunal.

La première vague de décentralisation des années 1982-1984 avait laissé de côté les politiques du logement, sous le prétexte principal de l'absence, dans le système français, d'un niveau politico administratif qui soit en mesure de contre balancer les micro égoïsmes communaux, supposés produire des effets ségrégatifs. La mise en œuvre par les communes de leurs compétence d'urbanisme a contribué à constituer les politiques locales de l'habitat en champ de compétence partagée, même si l'Etat a gardé ses prérogatives pour la définition des systèmes d'aide et leur programmation locale. Mais ce partage est longtemps resté très contrôlé et a donné lieu à toute une génération de textes contraignants, symptômes de la méfiance de l'Etat à l'égard des communes. Une partie de la LOV, la plupart des textes sur le logement des personnes défavorisées et l'article 55 de la loi SRU en sont des illustrations.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 bouleverse le contexte institutionnel en incitant fortement à la création de communautés d'agglomérations et de communes et en leur donnant le plus souvent la responsabilité d'énoncer des politiques dans le cadre de programmes locaux de l'habitat (PLH) nécessairement intercommunaux et plus ambitieux que les précédentes moutures de cet outil⁷. Si l'intercommunalité d'agglomération devient l'échelle de formulation et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, l'argument contraire à la décentralisation perd beaucoup de sa force dans la mesure où cette échelle est censée transcender les mécanismes d'exclusion et favoriser les solidarités au sein de leurs territoires pour éviter la persistance ou le développement de déséquilibres socio-spatiaux.

La répartition dans l'espace des logements sociaux est évidemment, dans ce contexte, l'un des enjeux majeurs de la mise en œuvre de ces politiques intercommunales ; elle peut être organisée dans la concertation, en sortant de la logique coercitive de la mise en œuvre élémentaire de l'article 55 de la loi SRU. C'est d'ailleurs le principe qui justifie le fait que dans les agglomérations dotées d'un PLH approuvé, la contribution financière versée par les communes qui doivent rattraper un retard en matière de logement social reste sous le contrôle de l'intercommunalité qui l'utilise pour des acquisitions foncières destinées à la construction de nouveaux logements.

Ce déplacement progressif du centre de gravité des politiques locales de l'habitat vers l'intercommunalité, gage supposé de solidarité territoriale, conduit à l'étape suivante du processus. La loi du 13 août 2004 sur les responsabilités locales crée la possibilité pour l'Etat de déléguer sa compétence de distribution des aides à la production de logements locatifs sociaux (dans le secteur HLM comme dans le secteur privé avec des aides de l'ANAH) aux

⁷ Le PLH a été créé par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 mais est à l'époque purement indicatif et facultatif, la LOV l'a rendu temporairement obligatoire pour les communes ayant à rattraper un retard de logements sociaux. Après la loi Chevènement, la loi SRU l'a considérablement renforcé en lui donnant un statut juridique plus solide, puisqu'il doit désormais entretenir des relations de compatibilité avec les PLU et les Schémas de cohérence territoriale (SCOT).

intercommunalités dotées d'un PLH qui en font la demande⁸. C'est bien une façon de prendre acte d'une prise de relais par des collectivités territoriales qui deviennent garantes de la mixité sociale au sein de leur territoire.

Ces évolutions ne sont pas encore achevées et les principes qui les guident restent à démontrer sur le terrain. L'absence de légitimité démocratique des exécutifs intercommunaux pèse encore souvent en leur défaveur face à des élus communaux issus du suffrage universel direct. Les agglomérations et communautés urbaines dont la structuration est la plus ancienne font encore souvent figure de pionnières et on mesure l'écart qui les sépare de celles qui ont saisi les opportunités financières offertes par la loi Chevènement et peinent encore à en tirer toutes les conséquences politiques.

Cette difficulté, qui illustre celles que rencontre la décentralisation des politiques de l'habitat, doit aussi beaucoup à un clivage persistant entre l'action des instances d'agglomérations sur leur territoire et celle pour laquelle l'Etat reste l'acteur majeur, dans le cadre de ce que recouvre aujourd'hui de « programme national pour la rénovation urbaine »⁹. Pourtant, celui-ci porte également en lui les enjeux de mixité et de solidarité territoriale en faisant jouer un rôle majeur au logement social.

⁸ Là où aucune intercommunalité n'a souhaité prendre cette délégation de compétence, les conseils généraux peuvent également le faire.

⁹ Alors que de plus en plus d'intercommunalités prennent la main sur la programmation des aides à la construction de logements sociaux, les aides liées à la rénovation urbaine restent distribuées au niveau central par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU)

2. LA RENOVATION URBAINE POUR TRANSFORMER L'HABITAT ET DIVERSIFIER LE PEUPLEMENT DES ZUS

Les évènements de l'automne 2005 ont été le plus souvent analysés comme révélateurs « d'une crise du modèle d'intégration »¹⁰. Face à cela, la transformation architecturale et urbaine des quartiers aurait pu apparaître comme une réponse décalée si elle n'était pas conçue comme le moyen de « réduire les écarts entre les territoires »¹¹. Aussi louables soient ces intentions, leur mise en œuvre repose plus que jamais la question des solidarités entre bailleurs sociaux, communes et habitants, et celle des conditions du maintien d'un habitat pour les populations à bas revenus.

2.1. Une poursuite de l'investissement sur l'habitat et l'aménagement

La rénovation urbaine se fonde en partie sur un « constat d'échec de la politique de la ville »¹². Sans développer plus avant les réserves que l'on peut avoir sur cet échec, on peut néanmoins revenir sur le procès d'une politique de la ville trop « sociale » et trop « préventive ». L'habitat et l'urbanisme, pourtant jugés secondaires dans les causes des difficultés que rencontrent les habitants, sont en effet restés durant les vingt dernières années, les domaines principaux de l'investissement public dans ces zones. Dans les années 1980-1990, l'investissement massif sur la réhabilitation¹³ et sur l'aménagement ont représenté de 60 à 80 % des financements publics¹⁴. Malgré un rapport coût/efficacité de ces investissements qui a de quoi laisser perplexe, la rénovation urbaine de 2003 remet plus que jamais la transformation spatiale et physique de ces « quartiers » au cœur de l'action, avec des moyens encore plus importants. Elle prévoit par l'intermédiaire de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, de créer une offre de 250 000 logements locatifs sociaux, de réhabiliter 400 000 logements et d'en démolir 250 000 entre 2004 et 2011 pour un investissement de 30 milliards d'euros¹⁵.

Outre la forte visibilité politique et médiatique de ce type d'action, deux raisons peuvent expliquer cette continuité. Tout d'abord, la transformation de l'habitat ne capte pas seulement l'essentiel des efforts financiers, mais aussi la plupart des attentes en terme de changement social : meilleure image, rééquilibrage social, réduction des inégalités scolaires par la mixité résidentielle ... C'est la question du peuplement des logements qui est en permanence posée, et sa maîtrise, recherchée. Ni l'amélioration de l'habitat, ni les pratiques de quotas, ni les accords partenariaux signés ici ou là dans le cadre de Protocoles ou de Conférences n'ont réussi à « rééquilibrer » le peuplement de cette fraction du logement social. La rénovation devient ainsi un moyen d'obliger à la solidarité là où toutes les politiques ont échoué. L'autre raison tient peut-être au postulat, tour à tour étayé et contredit par les faits, « d'effets de quartiers »¹⁶ négatifs. La concentration de populations pauvres et immigrées serait source d'inégalités sociales et de repli sur des cultures marginales.

¹⁰ SIMON P. (2006)

¹¹ Loi d'orientation et de programmation sur la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003

¹² EPSTEIN R. (2004).

¹³ La réhabilitation a été financée avec 70% de subventions publiques et à raison d'un montant moyen de 85 000 F par logement.

¹⁴ Rapports de la cour des comptes sur les financements de la politique de la ville, 1993.

¹⁵ Chiffres annoncés par l'ANRU en février 2006.

¹⁶ MAURIN E. (2004). Pour une approche plus réservée sur ces effets : MARPSAT (1999).

S'il y a continuité dans l'investissement sur l'habitat et l'aménagement, les objectifs et les moyens ne sont plus tout à fait les mêmes. Pour parvenir à changer l'image et le peuplement de ces zones, la rénovation urbaine ambitionne de modifier l'offre de logements, dans ses statuts et dans sa forme architecturale et urbaine. Il s'agit de la diversifier et de la rapprocher des normes de l'habitat privé et de la ville « classique ». Elle préconise trois principales transformations : la résidentialisation¹⁷ des immeubles bas, la démolition des tours et des barres les plus symboliques à la fois de l'urbanisme des années 1960-1970 et de la concentration des difficultés sociales, et, in fine, la reconstruction de logements différents. A cela s'ajoute une mise à niveau de la gestion de ces espaces. Contrairement à la réhabilitation, le nouvel habitat reconstruit sur les terrains libérés par la démolition n'est pas forcément destiné aux habitants ou du moins à tous les habitants. Il est conçu avant tout pour éviter la fuite des ménages les plus « aisés » et favoriser l'arrivée de ménages moins pauvres. Les reconstructions prévoient du locatif privé destiné à des salariés (logements construits avec l'aide de la Foncière logement¹⁸), de l'accession aidée et un peu de logement social, plutôt de petits logements en immeubles bas. On retrouve le postulat de la mixité sociale par la mixité des statuts d'occupation des logements, la situation de plusieurs copropriétés en difficulté pouvant pourtant nuancer ce lien.

Dans l'idéal, atteindre l'objectif de mixité par la rénovation repose sur trois paramètres. Le premier est la dispersion de la population qui réside dans les bâtiments démolis, plutôt dans d'autres patrimoines et territoires. Cette dispersion est jugée bénéfique à la fois pour les habitants, qui peuvent accéder à d'autres secteurs du parc de logements, et pour les sites de la politique de la ville, qui réduisent ainsi la part des ménages pauvres. Le second paramètre est d'éviter de reconstruire trop de logements sociaux pour ne pas reconduire à l'identique le peuplement du site. Le troisième est dans le même temps, de construire ailleurs du logement social, dans les communes qui en ont peu (moins de 20 %), de façon à rééquilibrer plus globalement l'accueil des populations à revenus modestes et à reconstituer une offre de logements locatifs sociaux.

Dans la pratique, les logiques de gestion des territoires et les réalités des mobilités locales font varier ce modèle théorique. Le fait que l'échelle de l'intervention, la Zone Urbaine Sensible, est loin d'être celle de la faisabilité de la rénovation et de la mixité n'est pas le moindre des paradoxes.

2.2. Accueillir les ménages relogés : Une offre réduite, des solidarités « réajustées »

De nombreux facteurs tenant aux marchés locaux du logement et aux politiques de l'habitat conditionnent ces stratégies de recompositions sociales par la rénovation.

Avant de pouvoir démolir et reconstruire, il faut reloger les populations. Contrairement aux premières orientations du renouvellement urbain¹⁹, on démolit le plus souvent avant de reconstruire. Le relogement s'effectue donc principalement dans le parc de logements sociaux existant. La première condition est celle de la disponibilité d'une offre de logements libres et correspondant aux besoins des populations à reloger. De ce point de vue, l'évolution des marchés immobiliers risque de raréfier cette offre dans les zones les plus tendues, où la

¹⁷ Il s'agit à la fois de matérialiser des limites entre l'espace privé de l'immeuble ou du groupe d'immeubles et l'espace public de la rue par une clôture qui sécurise également l'accès à ces immeubles tout en constituant des unités résidentielles plus petites, cassant l'homogénéité du grand ensemble et favorisant une meilleure appropriation des lieux par les résidents et en rapprochant la conception de cet habitat des résidences privées et de la ville traditionnelle (îlot-rue-parcelle...).

¹⁸ La Foncière logement est une association loi 1901 émanant du 1 % patronal et s'engageant à financer du logement locatif privé dans les ZUS en rénovation .

¹⁹ Programme de renouvellement de 1998/1999 : on parlait alors de « construction-démolition »

vacance et la mobilité se réduisent. Par ailleurs, les logements qui sont mis ou remis en location ne correspondent pas forcément aux besoins en logement des populations à reloger. Les chiffres disponibles sur la population à reloger restent épars. Mais les caractéristiques des ménages logés en ZUS laissent supposer plutôt des besoins en grands logements à loyer réduit : y sont en effet surreprésentés les ménages étrangers (deux fois plus dans les ZUS), les familles de quatre enfants et plus (13,3 % de l'ensemble des familles en ZUS contre 5 % pour la France) et les familles monoparentales (14,9 % des familles principales dans les ZUS contre 8,0 % dans la France métropolitaine). Le logement social des ZUS accueille également beaucoup plus de ménages pauvres que le reste du parc social (32 % des locataires sont pauvres contre 18 % dans l'ensemble du logement social). Les revenus par unité de consommation des habitants en ZUS représentent 58 % du niveau moyen de leurs unités urbaines²⁰. Or les grands logements sont d'une part ceux dans lesquels les locataires restent le plus longtemps (l'offre par la remise en location est donc très réduite), et d'autre part ceux qui représentent la plus faible part de la construction neuve.

L'élargissement géographique des communes et patrimoines susceptibles d'accueillir ces populations, qui est un moyen de s'ajuster à l'objectif de mixité, pourrait bien conditionner de plus en plus la faisabilité de certaines opérations. Or, si elle varie selon les situations locales (parc vacant, dynamique de la construction neuve...) et les logiques communales et patrimoniales, « l'hospitalité » des communes voisines et des autres gestionnaires de logements sociaux n'est pas toujours de mise. L'accord sur l'objectif de réduction des populations pauvres dans les ZUS ne s'accompagne pas forcément d'un accord sur les conditions et nouveaux lieux de relogement. Le relogement des populations met en exergue d'une certaine façon les processus mêmes qui ont conduit à la concentration de ces populations dans les ZUS : c'est là que se localise une offre de grands logements à loyers réduits et c'est là que les populations immigrées et les populations à faibles ressources ont pu obtenir un logement social. De plus, accueillir ces ménages dans des fractions plus mixtes du logement social est évalué pour une partie des bailleurs et des villes en terme de risques, celui de « déstabiliser des équilibres » en amenant des populations « fragiles »... Le relogement repose indirectement les questions de discrimination sociale et ethnique dans l'accès à certaines fractions du parc²¹ et la mobilité au sein de ce parc.

Les effets de ces logiques pourraient bien être triples. Tout d'abord, le temps du relogement risque de s'allonger pour les opérations les plus récentes. Ensuite, les relogements sont le plus souvent du seul ressort des bailleurs et des communes décideurs de la démolition et les offres disponibles se concentrent principalement dans les sites ZUS, sur place ou à proximité. Enfin, la solidarité est sélective. Autrement dit, partent d'abord et ailleurs les ménages qui ont besoin d'un logement de deux-trois pièces, et qui présentent le moins de « risques » pour les bailleurs, les villes mais également les habitants des nouveaux lieux d'accueil : plutôt des petits ménages, jeunes, ayant une source de revenus. A l'inverse, les bailleurs et communes qui démolissent se retrouvent à gérer in fine les familles les plus difficiles à reloger.

Sans régulation par le biais d'outils de politiques locales de l'habitat tels que les conférences intercommunales du logement, les accords départementaux sur les attributions donnant priorité aux ménages à reloger, ou encore la programmation de logements sociaux dans le cadre des programmes locaux de l'habitat, les solidarités restent informelles... et plus qu'à la mise en œuvre de la mixité, c'est plutôt à une gestion micro-localisée des populations à reloger qu'on assiste.

²⁰ Rapport de l'observatoire National des ZUS, DIV/INSEE, 2004.

²¹ KISRZTBAUM T.(2004).

2.3. Reconstituer un habitat adapté aux ménages à bas revenus tout en évitant les concentrations...

Les questions que posent la rénovation urbaine dépassent bien sûr la seule phase du relogement et les seuls sites de la politique de la ville.

Tout d'abord, la mixité dépendra des capacités de produire une offre locale suffisamment attractive pour que des promoteurs investissent et que des ménages plus aisés achètent ou louent les nouveaux logements. La transformation par le logement trouve là ses limites. Car les conditions pour que les ménages mobiles restent et que l'investissement privé prenne le risque de venir construire dans ces espaces ne se réduisent pas à des offres attractives de logements mais impliquent toute une adaptation des services et de la gestion de ces territoires : écoles, desserte en transports, entretien, sécurité... La montée des prix de l'immobilier pourrait plutôt jouer en faveur cette fois d'une attractivité de ces sites et tempérer les difficultés, voire les blocages des relogements. Selon les situations locales et l'ampleur des transformations, on peut penser que la rénovation conduira tantôt à de la gentrification, à un fractionnement en secteurs socialement différenciés ou à une simple dédensification de secteurs dont la vocation restera l'accueil de populations à bas revenus²². Mais elle ne pourra pas partout se substituer à une politique de gestion urbaine et sociale des territoires, rendue d'autant plus nécessaire que les ménages les plus en difficulté vont rester sur le site.

Ensuite, si l'urgence du moment est de retrouver des logements « équivalents » dans le parc existant, à plus long terme, c'est bien la disparition et la reconstitution d'un parc social qui est en jeu, un parc de logements certes mal perçu mais jouant un rôle important dans l'accueil des ménages à bas revenus et des populations immigrées.

L'Etat a toujours précisé que la rénovation ne devait pas aboutir à réduire la part des logements sociaux mais bien à la re-localiser. Mais comment favoriser la diversité des statuts de logements dans ces lieux tout en reconstituant l'offre de logements sociaux, selon le principe du « *un pour un* », un logement social construit pour un logement social détruit, exigé par l'Etat ? La réponse reste très ambiguë, reflétant les difficultés de concilier mixité, besoins en logement et solidarités territoriales... « *...de façon à permettre aux ménages qui le souhaitent de rester sur place, il convient de prévoir les possibilités de reconstruction sur site. Le plus souvent, les quartiers concernés devront néanmoins faire l'objet d'une diversification de l'habitat plaidant pour la création d'une offre de logements à loyer intermédiaire ou en accession ou par d'autres opérations privées...* »²³

Au-delà de la simple équivalence numérique, l'enjeu porte surtout sur le type de logement social reconstitué. Les négociations vont rarement jusqu'à préciser des objectifs sur la typologie des logements et sur les niveaux de loyers. Or, l'avantage de ce parc en démolition tient principalement dans ces deux atouts : des logements assez grands en type et en surface, et des loyers réduits. Le logement social neuf, même lorsqu'il s'agit de logements pour les plus modestes reste aujourd'hui plus cher et difficilement accessible aux ménages les plus pauvres, le montant de l'aide au logement étant de surcroît calculé sur un loyer plafonné. Les logements les plus représentés dans les sites de la politique de la ville et tout particulièrement

²² LELEVRIER C. (2005)

²³ Enjeux de la rénovation urbaine, site internet ANRU.

dans les immeubles démolis (logements des années 1956-1975, PLR et HLMO) sont aussi les moins chers du parc social (tableaux 2 et 3).

Tableau 2 : Loyer moyen en euros par m² par an selon les époques de construction du parc social français

Epoque de constr.	Avant 1946	1946-1955	1956-1965	1966-1975	1976-1985	1986-1995	1996 et +
Loyer	42,08	40,25	41,77	39,33	45,73	51,38	50,46

Tableau 3 : Loyer moyen en euros par m² par an selon quelques types de financement du parc social français

Type de financement	PLR	HLMO	ILM	PLA intégration	PLA-CDC	PLS-PLI
Loyer	36,89	39,94	47,11	42,38	52,44	76,83

Source : EPLS 2000, extrait du rapport de N. Prud'homme, *Accès au logement, droits et réalités*, Conseil économique et social, 2004.

On voit bien à la fois comment les acteurs des sites de la politique de la ville peuvent légitimer une reconstruction de petits logements, en accession ou en locatif privé. On voit bien également comment les communes de la loi SRU peuvent avoir intérêt elles aussi à éviter la construction de grands logements trop sociaux et privilégier plutôt les financements de type PLS. La part de ces logements sociaux dont les loyers sont intermédiaires, est en augmentation, passant de 15 % en 2001 à 34 % en 2005²⁴. Mais on voit bien les effets que pourraient avoir ces deux logiques combinées à la fois sur les ségrégations territoriales et sur l'accès au logement social des populations à bas revenus.

CONCLUSION

Mixité sociale et solidarité territoriale sont devenu des piliers majeurs des politiques de l'habitat formulées et mises en œuvre à l'échelle locale. Dans ce cadre général, les enjeux se déclinent selon des échelles de formulation et des logiques d'intervention qui s'emboîtent sans toujours se rencontrer. La distribution des aides à la pierre et les opérations de rénovation urbaine veulent concourir à des objectifs complémentaires, mais relèvent de registres différents au sein desquels les mêmes acteurs (Etat, collectivités territoriales, bailleurs sociaux) jouent des rôles distincts et s'articulent différemment.

Une des questions communes à ces registres est celle de la définition du logement social et du rôle que les différents acteurs du système attendent qu'il joue. La réglementation des plafonds de ressources et des niveaux de loyers et la typologie des logements dessinent les contours de l'ensemble diversifié que recouvrait la définition retenue dans un premier temps par le législateur. A court d'arguments pour refuser de le mettre en œuvre, les opposants à l'article 55 n'ont cessé de vouloir en élargir le champ, notamment en y incluant une partie de l'accession aidée à la propriété. Faisant ainsi, ils prennent le risque, sans doute assumé, de renforcer les mécanismes ségrégatifs dont ils ont dénoncé le rôle incendiaire, aussi bien lors des drames parisiens du printemps et de l'été 2005 que lors des émeutes de l'automne qui a suivi.

²⁴ Rapport de la fondation Abbé Pierre sur le mal-logement, 2005.

BIBLIOGRAPHIE

DRIANT J.-C., RIEG C. (2004), « Les conditions de logement des ménages à bas revenus », *INSEE Première* n°950, février 2004, 4 p.

EPSTEIN R. (2004), « Loi Borloo : renforcement ou remplacement de la politique de la ville », *Revue de droit sanitaire et social*, vol.40, n°3, pp 714-726.

KISRZTBAUM T. (2004), « La discrimination positive territoriale, de l'égalité des chances à la mixité urbaine », *Pouvoirs*, n°111, octobre-décembre 2004

LELEVRIER C. (2005), « Rénovation urbaine, relogement et recompositions territoriales », in Le renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social, *Fors-recherche sociale*, n°176, octobre-décembre, automne 2005

MARPSAT M. (1999), « La modélisation des « effets de quartier » aux Etats-Unis. Une revue des travaux récents », *Population*, 54 (2), pp. 303-330.

MAURIN E. (2004), *le ghetto français. enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil.

SIMON P (2006), « La crise du modèle français d'intégration », in *Les Cahiers Français*, n°330, janvier-février 2006, La documentation Française, pp. 62-67

RAPPORTS

Rapports de la Cour des comptes sur les financements de la politique de la ville, 1993.

Rapport de l'observatoire National des ZUS, DIV/INSEE, 2004.

PRUD'HOMME N. (2004), *Accès au logement, droits et réalités*, Conseil économique et social.

Rapport de la fondation Abbé Pierre sur le mal-logement, 2005.