

La pauvreté est-elle soluble dans la mixité ?

L'impératif de mixité sociale a contribué à occulter l'objectif du droit au logement, droit fondamental. Analysant et critiquant les déséquilibres du marché de l'habitat en France, les auteurs s'interrogent et proposent. Pour eux, il est urgent d'encadrer le marché, de maîtriser les formes urbaines, de revoir l'accès au logement social, et d'inventer de nouvelles logiques assurantielles globales.

Depuis les années quatre-vingt, l'idée s'est répandue de la nécessité d'approfondir la mixité sociale dans les quartiers. Sans que son contenu et ses objectifs soient jamais définis, cette notion a tout de même été entérinée par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en 1998, malgré les avertissements de chercheurs⁽¹⁾, d'associations et d'habitants. En effet, cette idée est un non-sens sociologique et un danger politique, qui surfe sur des réflexes nauséabonds et occulte les débats importants sur les politiques du logement et de l'urbanisme, voire plus globalement, sur l'organisation de notre société. Il ne s'agit pas de faire de la mixité sociale un "objectif à long terme"⁽²⁾, mais d'abandonner ce concept nécrosé pour se concentrer sur des débats plus essentiels.

Cette notion de mixité sociale repose sur deux postulats : d'une part, la mixité est en soi un facteur d'émancipation des individus ; d'autre part, il existe aujourd'hui une homogénéité sociale problématique dans certains quartiers. Or en France, comme ailleurs⁽³⁾, les quartiers juifs, italiens, polonais ont à la fois constitué une limite au creuset identitaire commun et un niveau intermédiaire de regroupement, protecteur d'identités minoritaires en ne laissant pas l'individu seul face à la collectivité, et fournissant un encadrement générateur de paix sociale. De même les quartiers de tisserands, de tanneurs, d'ouvriers, de commerçants n'ont pas posé de problèmes de société au motif qu'ils concentraient une même réalité sociologique. D'ailleurs les quartiers les plus huppés sont les plus homogènes et ne posent pas de difficultés à la collectivité... Ce n'est donc pas en soi l'homogénéité sociale d'un quartier qui en fait un problème. De manière latente, l'incantation à la mixité vise certains groupes sociaux (étrangers, mères célibataires, jeunes, chômeurs...), quelques zones géographiques périphériques, des formes d'habitat stigmatisées.

Mais tout ceci ne nous dit pas quel caractère commun aux habitants de quartiers périphériques poserait problème à la collectivité au point qu'il serait nécessaire de le diluer. Ce n'est pas une homogénéité ethnique ou culturelle : on y trouve plus de variété que dans tous les autres quartiers. Ce n'est pas non plus une homogénéité générationnelle, puisque les jeunes et les vieux s'y côtoient plus qu'ailleurs (parfois avec des frottements, qui n'exis-

par **Martine Chanal** et **Marc Uhry**
(Action Lyonnaise pour l'insertion sociale par le logement – Alpil)

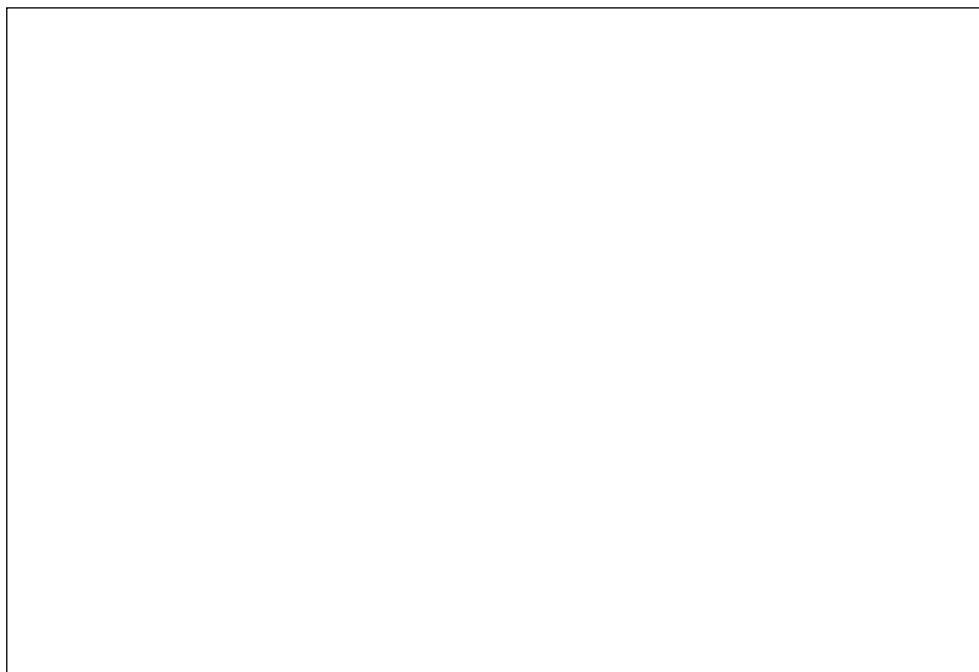
1)- Voir notamment les travaux de Marie-Christine Jaillet, par exemple avec J. Donzelot (dir.), *La nouvelle question urbaine*, coll. Recherches, ed. PUCA, 2001, 298 p. ; et Véronique De Rudder ; entre autres, "Banlieues et immigration. Le social, l'urbain et la politique", in Gérard Baudin et Philippe Genestier, *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, La Documentation française, Paris, 2002, pp. 93-112.

2)- Comme le préconise le Haut Comité pour le logement des défavorisés dans son rapport 2002, au demeurant excellent.

3)- Aux États-Unis, la célèbre "école de Chicago" a montré le rôle des communautés dans l'intégration.

tent pas dans d'autres quartiers, faute de cohabitation...). L'homogénéité économique n'existe pas non plus entre des familles nombreuses et des individus isolés, entre des salariés, des chômeurs, des retraités, etc. Même si les ménages qui y vivent sont tendanciellement plus jeunes et moins riches qu'ailleurs, les habitants des quartiers sensibles ne sont pas réunis par leur dénuement matériel.

Alors, d'où vient le besoin de mixer cette population plus bigarrée qu'ailleurs ? Quelle concentration craint-on ? La mixité sociale ne le précise pas. Elle suggère juste que tout le monde a légitimité à vivre, mais pas n'importe où. La notion de mixité sociale perpétue l'idée que des décideurs patentés – mais jamais explicitement identifiés – continuent à attribuer, à assigner un lieu de vie à leurs concitoyens. Juste parce qu'ils sont garants de



© Enrico Poria - IM'média.

La cité des Potagers à Nanterre. En se focalisant sur le déficit de mixité dans les quartiers pauvres, les acteurs de l'urbanisme et de l'habitat identifient la concentration de la pauvreté comme la raison principale des difficultés sociales.

la mixité sociale, synonyme moderne mais hâtif de l'intérêt général. Sans doute espère-t-on que la dilution de la pauvreté gommara les aspérités des ménages concernés, qui se poliront au contact des classes moyennes. Mais à moins d'une homogénéité imposée, cette recherche d'uniformité est vaine. La notion de mixité sociale relève en fait de l'espoir douteux, voire totalitaire, d'une harmonie sociale qui résulte de l'homogénéité des comportements. Cet espoir ne peut que radicaliser les nuances sociales, par un réflexe de défense : la chasse aux repaires communautaires contribue à la dilution des repères identitaires, source de crispations agressives.

En recherchant l'éparpillement des pauvres et l'effacement d'une identité sociale populaire, la mixité sociale suppose qu'il n'existe pas d'intérêt de

classe, alors même qu'elle affirme implicitement qu'il existe des difficultés de classe. Les démarches liées à la mixité sociale portent en germe des résultats inverses à ceux attendus : la recherche d'une unanimité sociale provoque nécessairement des réactions chez ceux qui n'y trouvent pas leur compte ou qui ne parviennent pas à accéder à la norme.

Un éteignoir à débats

En plus de reposer sur des bases douteuses et contre-productives, la course à la mixité occulte les débats sur les questions plus fondamentales que sont la répartition des richesses et les droits fondamentaux, notamment le droit au logement. En se focalisant sur le déficit de mixité dans les quartiers pauvres, les acteurs de l'urbanisme et de l'habitat identifient la concentration de la pauvreté comme la raison principale des difficultés sociales. Comme si le voisinage des riches suffisait à enrichir les pauvres... Du coup, il s'agit de se répartir une charge (20 % de logements sociaux par commune), culpabilisante pour les personnes concernées, plutôt que de définir les conditions qui permettent un plus grand choix aux habitants : répartition des richesses, conditions d'attractivité d'un quartier (services, transports...), possibilités de mieux réguler le marché du logement, etc. L'approche en termes de mixité sous-tend que la pauvreté est envisagée comme une donnée, un élément identitaire des personnes. Pas comme une construction. Qui pose la question des mécanismes d'appauvrissement, ou des discriminations qui ont relégué ces familles dans les quartiers stigmatisés ? Qui mesure en quoi *"ces quartiers qui dérangent sont aussi des quartiers qui arrangent"*⁴⁾ ?

Car en fait, les méthodes de gestion légitimées par la recherche de mixité sociale réduisent encore les possibilités d'accès au logement des ménages victimes d'une stigmatisation sociale, les repoussant encore plus vers les seuls logements accessibles. Ils deviennent concurrents dans l'accès à une prestation rendue plus improbable par une pénurie entretenue. Le caractère aléatoire des résultats des démarches entreprises, amplifié par la légitimité immanente des refus au nom de la recherche de mixité, obère jusqu'à l'idée de droit au logement. La mixité sociale fonctionne donc comme un éteignoir à débats et à ambitions : sa recherche n'a pas pour objectif de résorber la pauvreté, mais de la rendre supportable à la collectivité. Elle n'a pas pour ambition de valoriser le droit au logement, mais accepte au contraire de sacrifier l'accès à un service fondamental, pour préserver le confort des riverains.

La vision statique d'habitants dynamiques

Plus que des voisinages malheureux, ce sont les différences de maîtrise que chacun peut avoir sur sa propre existence qui exacerbent les tensions chez les personnes enfermées dans un statut social ou dans un quartier. Car effectivement, les quartiers périphériques d'habitat social sont sou-

4) - Fondation Abbé Pierre :
*rapport annuel 2003
sur le mal logement.*

vent des lieux de souffrance. Mais celle-ci, comme la culture de colère et de misère qui en résulte, ne provient pas du voisinage d'autres difficultés : elle provient de la fixation des familles dans un espace vécu comme une zone de relégation économique, sociale et résidentielle, sans perspective d'évolution.

Et là encore, l'objectif de mixité sociale et les modes d'attribution de logements sociaux qu'il suscite se fondent sur une vision statique des personnes, envisagées selon un statut économique et familial figé. Dans certains départements, les pouvoirs publics attribuent des points aux familles, selon leur situation, recherchant un nombre réputé idéal de points dans chaque immeuble... Pour qu'un couple divorce, faut-il attendre que la voisine soit remariée, et respecter ainsi les quotas ? Plutôt que de s'appuyer sur l'évolution des personnes, pour les accompagner dans un parcours, les dispositifs contribuent à scléroser dangereusement les situations, en compliquant la mobilité au motif d'impérieux et improbables équilibres de peuplement.

Lorsque la puissance publique ne parvient plus à résoudre un problème social, les formes bâties sont désignées comme pathogènes et la démolition est alors présentée comme la seule alternative possible. Or chacun sait aujourd'hui que ce n'est pas de reconstruire à l'horizontal des barres verticales qui résoudra la souffrance des familles. Là encore, l'exemple américain présente des ghettos ultraviolents entièrement bâtis en pavillons individuels... Chaque forme architecturale peut correspondre à une étape (les étudiants vivent par exemple des conditions d'habitat souvent mauvaises, justifiées par l'espoir d'un avenir meilleur) et n'est pas inadaptée en soi, comme le prouvent certaines barres huppées, qui n'ont rien à envier aux tours HLM. La question de la place laissée à la stratégie des familles dans le choix de leur habitat et l'affirmation de son caractère provisoire mérite d'être creusée. Les habitants sont sans doute moins à la recherche de mixité que d'un parcours résidentiel qui s'ajustera à l'évolution de leur situation familiale, sociale, économique : un habitat choisi et évolutif.

La mixité sociale est ainsi invoquée pour ouvrir les quartiers populaires aux classes moyennes. Mais il est illusoire d'ouvrir des espaces non choisis à ceux qui ont le choix : les logements se vident, attendant des demandeurs qui ne viennent pas et refusant ceux qui se présentent... Au final, il ne reste qu'à démolir les tours vides au prétexte que personne n'en veut et qu'elles sont inadaptées.

La discrimination en robe de bal

La puissance publique peine à réguler le marché du logement, tant sur le volume de production, que sur les prix pratiqués. Du coup, le seul levier d'intervention, pour influencer l'occupation des quartiers reste le parc social. Or les tentatives de la loi d'orientation sur la ville (Lov), puis de la

loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) pour disperser le logement social ont fait long feu et les tentatives de conventionnement social sur le parc privé aboutissent à des résultats quantitativement très faibles. Dans ce contexte de pénurie, comme le souligne le Haut Comité pour le logement des défavorisés⁵⁾, la mixité sociale a offert aux bailleurs sociaux et aux élus locaux une justification à la discrimination. Car c'est bien de cela qu'il s'agit. Les familles déboutées des quartiers populaires au nom de la mixité sociale ne se voient pas proposer d'alternative. Il existe toujours un argument : pas de logements assez grands pour les familles en centre-ville, les ressources du ménage ne lui permettent pas d'accéder à un HLM plus récent, les demandes sont très nombreuses dans les quartiers attractifs... Seul le résultat

La notion de mixité sociale relève en fait de l'espoir douteux, voire totalitaire, d'une harmonie sociale qui résulte de l'homogénéité des comportements.

compte : les familles ont été refusées au seul endroit où elles pouvaient accéder, au motif de risques réputés. C'est une définition possible de la discrimination. Une limite importante de l'idée de mixité est la question de l'échelle envisagée. Un immeuble, un quartier, une ville, une région, un pays ? Car si la recherche d'un équilibre de peuplement peut se comprendre à l'échelle d'un immeuble, que se passe-t-il si tous les immeubles du quartier et tous les quartiers de toutes les villes adoptent la même posture et refusent les mêmes types de ménages ?

Et c'est le cas. Au nom de la recherche de réponses plus adaptées, les portes se ferment. Celles des HLM bien sûr, mais également celles des hôpitaux psychiatriques, des foyers de travailleurs migrants, etc. Partout, la qualité insuffisante des prestations proposées et leur aspect stigmatisant conduit à la réduction de l'espace disponible pour ceux qui en ont besoin, sans penser de solution de remplacement. La mixité sociale renouvelle le mythe d'une main invisible régulatrice qui permettra à chacun de trouver sa place. Dans un tel contexte, le "droit à la ville" se transforme vite en droit à la rue, véritable lieu d'égalité entre les refusés d'une société cabrée face à ses peurs et à ses limites.

L'impératif de mixité sociale a contribué à occulter l'objectif du droit au logement, droit fondamental. Un droit fondamental⁶⁾ est un droit qui conditionne l'accès à une égale dignité entre êtres humains. L'accès à la santé, à l'instruction, à une vie familiale normale, à un logement décent, sont des conditions essentielles d'égalité de dignité. Le rôle des politiques publiques est donc, non seulement de poursuivre l'objectif à valeur constitutionnelle qu'est le droit au logement, mais de l'organiser et de le garantir, d'en faire un droit opposable. Or l'idée de mixité sociale, les limitations à l'accès et les transformations urbaines qu'elle suscite, tendent à réduire l'espace des possibles pour les ménages qui ont le plus de mal à exercer leur droit. Si l'on veut éviter la constitution et la dérive d'espaces de relégation, il importe de s'interroger sur les outils à développer.

5)- Haut Comité pour le logement des défavorisés, *op. cit.*

6)- Entre autres, voir l'intervention de Paul Bouchet au colloque "Les intermittents du logement : le droit des statuts locatifs précaires", Alpil/Fapil, avril 2003.

Cinq axes de travail au moins nous paraissent devoir être explorés :

- la relance de la production de logement social ;
- un meilleur encadrement du marché ;
- le renouvellement du développement territorial ;
- la redéfinition du logement social ;
- l'affirmation d'une sécurité sociale de l'habitat.

La relance de la production de logement social

Les experts les plus raisonnables identifient un déficit de 600 000 logements en France, qui s'est constitué au cours des vingt-cinq dernières années. Au début de cette époque, 50 000 logements sociaux se construisaient par an. Aujourd'hui, en défalquant les démolitions et les réhabilitations, l'offre supplémentaire annuelle nette devrait se situer autour de 15 000 logements, ce qui creusera encore le déficit. Les dispositifs incitatifs d'aide à la construction privée, ou d'obligation de 20 % de logements sociaux par commune, ne suffisent pas à générer une offre adaptée aux besoins. De nombreuses communes sont notamment exemptées de cette obligation et certaines préfèrent encore payer l'amende symbolique qui leur est infligée, plutôt que d'accueillir une population indésirable sur leur territoire.

La production d'une offre suffisante est le premier pilier du droit au logement, que la collectivité doit garantir. Il importe donc de légiférer plus fermement pour permettre cette production. L'obligation de diversité dans l'habitat, incluant 20 % de logements sociaux, doit devenir une loi d'aménagement et d'urbanisme : les communes ne pourront alors pas adopter un plan local d'urbanisme (PLU) qui ne satisfasse pas à cette obligation. Par ailleurs, l'État, garant des droits fondamentaux, peut geler les dotations générales de fonctionnement aux communes qui se mettent hors la loi, sur des sujets qui menacent ces droits.

La production de logement social n'est pas le seul segment sur lequel intervenir, dans un contexte où le marché locatif se tend de manière inquiétante. Le marché immobilier est déséquilibré : si la loi offre des garanties au locataire sur la nature de ses obligations, elle n'encadre pas les rapports financiers. Or les baux d'habitation sont "*un contrat entre la noix et le casse-noix*"⁽⁷⁾ : le locataire joue sa sécurité physique, son ancrage domiciliaire et territorial, tandis que le bailleur ne risque qu'un manque à gagner (et s'il a emprunté pour acheter, le risque de rembourser lui-même son emprunt en se passant d'un locataire pour le lui offrir). Dans ce contexte, le locataire est prêt à accepter n'importe quel niveau de loyer, pour n'importe quel logement.

Sur un autre marché déséquilibré, l'emploi, chacun étant conscient que, comme l'écrivait John Maynard Keynes "*un ouvrier est prêt à travailler pour un morceau de pain*", l'idée d'un salaire minimum est à peu près partagée et le Smic (salaire minimum interprofessionnel de croissance) empêche le marché de s'emballer au détriment de la partie la plus faible.

7)- Au cœur de différentes interventions de Patrick Doutreligne, fondation Abbé Pierre.

Pourquoi, en matière de logement, n'existerait-il pas des dispositifs de plafonnement de loyer ou au moins, d'indexation sur la qualité du service proposé ?

Cette régulation est d'autant plus nécessaire qu'au déséquilibre du marché s'ajoute le caractère spéculatif de l'immobilier, qui accentue la montée des prix, avec des effets dévastateurs : d'une part, elle peut être à l'origine d'une bulle spéculative qui ravage l'économie du pays lorsqu'elle explose. L'exemple en a été donné en Corée du Sud et au Japon : la valeur des biens immobiliers a chuté de 80 % à Tokyo entre 1990 et 2000, entraînant le système financier,

© IM'média.

puis l'ensemble de l'économie dans la tourmente. D'autre part, cette inflation dope le coût de la construction (l'argent disponible permet aux artisans de niveler leurs prix à la hausse). Ainsi, de plus en plus d'appels d'offre passés par des organismes HLM sont infructueux, alors qu'ils proposent des gammes de prix conformes à ce que le marché proposait encore six mois auparavant. Non seulement la spéculation fait monter le marché, mais elle suscite une augmentation des coûts de production, qui empêche les correctifs naturels des marchés économiques de s'effectuer, par une production d'immeubles bon marché. Aujourd'hui, le marché du logement est tellement décalé de la réalité, entre les exigences de l'offre et les moyens de la demande, que quatre

La production d'une offre suffisante est le premier pilier du droit au logement, que la collectivité doit garantir.

ménages sur dix sont contraints de recourir aux aides individuelles au logement, sans compter l'argent dépensé en HLM, aides à la réhabilitation privée, logements associatifs, censé retirer une demande du marché...

Il est donc nécessaire d'inventer des garde-fous, pour freiner les effets d'emballlement. En plus d'une réglementation plus forte sur les conditions d'établissement du niveau de loyer, un travail important est à engager par

les collectivités locales, pour reconstituer des réserves foncières, à lâcher sur le marché lorsqu'il s'emballle afin d'éponger le trop-plein de liquidités qui s'y présente. La cherté du logement est un élément important d'exode des familles populaires vers les zones de relégation. Revenir à des prix compatibles avec

les ressources des ménages permettrait d'assurer une plus grande mobilité des ménages modestes et de concentrer l'essentiel des efforts de la puissance publique sur les ménages les plus en difficulté.

Des travaux récents démontrent à quel point l'étalement urbain accentue les différences entre quartiers et crée des zones de "non-choix".

Repenser le développement territorial

Il s'agit tout d'abord de limiter l'étalement urbain. Les politiques publiques récentes, nationales (prêt à taux zéro) ou locales (plan d'occupation des sols), ont encouragé l'accession à la propriété individuelle, ce qui s'est traduit dans les grandes agglomérations par l'accentuation du phénomène pavillonnaire. Chaque bassin d'habitat couvre ainsi une superficie de plus en plus grande. Or l'élargissement des villes augmente les choix possibles, permettant à ceux qui en ont les moyens de quitter les zones faiblement attractives. Une sélection économique s'opère, qui déqualifie encore un peu plus les quartiers les moins attractifs. Des travaux récents démontrent à quel point l'étalement urbain accentue les différences entre quartiers et crée des zones de "non-choix"⁽⁸⁾.

Il convient de rééquilibrer le développement des villes en inventant un nouveau calibrage des règles d'urbanisme, qui encourage la diversité des formes bâties et des conditions d'usage dans chaque quartier. Par ailleurs, si les politiques de l'habitat sont un levier permettant de circonscrire la crise actuelle, la déqualification des quartiers résulte aussi de leur abandon par d'autres champs. Les quartiers classés en Développement social urbain (DSU), censés recevoir la plus grande attention publique, sont les moins bien desservis par les transports en commun. Ces quartiers ne reçoivent pas d'équipements attractifs suscitant une activité économique de proximité : un palais de justice incite les avocats à s'installer à proximité et le personnel à déjeuner alentour. À Grenoble, après des hésitations, le nouveau tribunal n'a pas été installé dans les quartiers populaires du Sud de la ville... C'est sur les conditions d'attractivité des quartiers que les décideurs doivent travailler, au lieu de traiter les effets de leur stigmatisation *a posteriori*. Le développement des quartiers a longtemps consisté en un empile-

8) - Rapport annuel 2003 de la fondation Abbé Pierre.

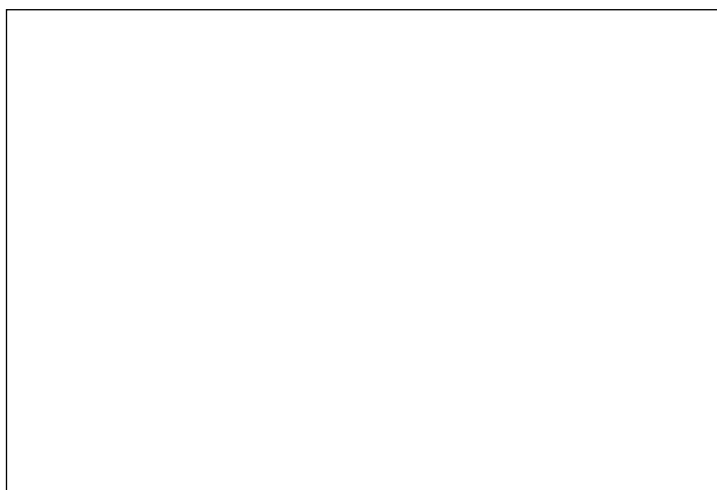
ment de dispositifs de traitement de la pauvreté (éducateurs, médiateurs de tous poils, équipements occupationnels...). Il s'agit aujourd'hui de s'assurer que les outils du développement local ont une prise sur l'ensemble des conditions qui permettent à un quartier de fonctionner convenablement : une station de métro est plus utile qu'un mur d'escalade pour désenclaver un périmètre et une population.

Reformer les modes d'accès au logement social

Les HLM sont dans la tourmente, coincés entre la gestion d'un patrimoine déqualifié et les sollicitations d'une population paupérisée. Dans le contexte de dévalorisation des quartiers d'habitat social, les commissions d'attribution HLM sont tentées de rechercher des ménages présentant le plus grand confort de gestion supposé, et lorsqu'ils font l'effort d'accepter des ménages "peu valorisants", ils se heurtent aux municipalités qui cherchent toutes à se transformer en villes pour classes moyennes. Théoriquement, les communes n'émettent qu'un avis sur les attributions de logements sociaux, mais les rapports de force locaux invitent les bailleurs à une certaine obséquiosité à leur égard.

La première réforme, de fond, consisterait à offrir aux ménages la possibilité de postuler à un logement identifié, en connaissant le nombre d'autres candidats, les conditions d'accès, les motifs de la décision finale. Aux Pays-Bas, certaines communes ont ainsi mis en place un annuaire des logements sociaux disponibles, avec ces éléments d'information. Si cela ne résout pas toutes les difficultés, la transparence qui en résulte permet au moins aux demandeurs de disposer d'éléments d'information justifiant les décisions. Ensuite, il importerait d'instaurer un régime de priorité aux mutations, pour éviter les phénomènes d'assignation. L'accès à un logement social, où qu'il soit situé, peut répondre à un besoin, à un moment donné. L'évolution de la situation du ménage, ou simplement de ses aspirations, doit lui permettre d'accéder facilement à un autre logement.

© Claude Chevén - IM/édia.



Quartier de la Croix-Rousse, à Lyon. Les HLM sont dans la tourmente, coincés entre la gestion d'un patrimoine déqualifié et les sollicitations d'une population paupérisée.

Mais cela ne suffit pas, et il faut bien qu'une instance choisisse entre les ménages. Les demandeurs d'HLM étant souvent "mal calibrés", sans emploi et soumis à une mobilité qui les prive d'un ancrage territorial, ou au contraire à une identification locale trop forte, leur demande n'est portée ni par les collecteurs, ni par les collectivités locales (il est en outre démocratiquement douteux que le maire choisisse ses administrés). La demande s'engorge donc auprès des contingents préfectoraux, voiture-balai des réservataires, qui ne peuvent la satisfaire. Les catégories affectées à chaque réservataire ne correspondent plus à la réalité de la demande, la plus grande part des besoins n'étant de fait éligible qu'à une petite part du logement social.

Autant renoncer au système de réservataires disposant d'un contingent affecté, et inviter les financeurs du logement social à participer aux commissions d'attribution. Celles-ci doivent être plus ouvertes, notamment à des porteurs de la demande insatisfaite, pour équilibrer les débats. De même, elles doivent être arbitrées par l'État, pour éviter que les logiques de gestion priment sur la réponse aux besoins sociaux. Permettre aux demandeurs de postuler à un logement identifié, rendre transparentes les conditions d'accès et ouvrir les commissions d'attribution à un débat contradictoire, sont trois éléments primordiaux dans la nécessaire reformulation de l'habitat social.

Assurer une sécurité sociale du logement

La réforme du logement social n'est pas suffisante pour rééquilibrer l'ensemble des questions d'habitat. Le logement social ne doit être qu'un appoint au manque d'ajustement entre l'offre et la demande. Il ne doit pas devenir un "parc à pauvres", auquel les habitants seraient assignés à vie. Pour permettre aux ménages modestes de disposer de marges de manœuvre et de stratégies d'évolution, il faut intervenir sur l'ensemble du secteur locatif, sans pour autant le doper. Les ménages sont pénalisés par le risque qu'ils représentent. Il importe donc d'inventer une sécurité sociale de l'habitat, qui propose un mode de gestion collectif de ce risque, pour l'ensemble de la population et pas uniquement pour les moins fortunés. Ce dispositif doit proposer un système global qui permette de limiter la part contractuelle dans l'accès au logement, qui pénalisera toujours les ménages les moins "attractifs".

Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au Logement, a sans doute eu une bonne intuition en annonçant en 2002 son intention d'abroger les cautions, pour mettre en place un dispositif assurantiel collectif. Malheureusement, elle n'a pas eu le temps de mettre cette idée en œuvre. De fait, la mise en place des fonds de solidarité pour le logement (FSL) a été utile, mais a accentué la concurrence entre ménages sur les mêmes logements, permettant aux bailleurs d'accentuer leurs exigences (deuxième garant...). L'idée d'une logique plus collective d'assurance "impayés et dégradations" est expérimentée ponctuellement par des assureurs privés et pourrait être systématisée, à condition d'empêcher réglementairement d'éventuelles exigences supplémentaires de la part des bailleurs.

Par ailleurs, en matière de logement, comme dans d'autres domaines, une section spécialisée d'investigation pourrait voir le jour, afin de vérifier l'absence de discriminations. Il serait louable que chaque entreprise ou bailleur puisse faire l'objet d'un "contrôle discrimination", comme il peut faire aujourd'hui l'objet d'un contrôle fiscal, avec des pénalités financières possibles. Une telle mesure, déjà initiée en Grande-Bretagne, imposerait une certaine transparence et limiterait les effets de marginalisation de certaines catégories.

Enfin, la question du recours est essentielle pour faire du logement un droit opposable et un élément de sécurité sociale. Il est indispensable de définir une forme administrative ou judiciaire de recours face à une situation de logement inacceptable. Il est devenu nécessaire d'identifier un interlocuteur susceptible d'être saisi par les ménages soumis à un déni de droit au logement. En l'absence, les personnes concernées engorgent aujourd'hui les tribunaux (expulsions locatives, squats, injonctions diverses...), alors que l'institution judiciaire n'a pas les moyens de résoudre la question sociale qui lui est posée. Elle ne peut qu'entériner des expulsions qui déplaceront le problème un peu plus loin, sans le résoudre. Les ménages demandeurs ont donc besoin d'un interlocuteur qui dispose donc, entre autres, d'un certain pouvoir de décision en matière de relogement.

Aujourd'hui, le seul recours opérationnel est un dispositif d'accueil d'urgence en pleine crise, émietté en microdispositifs spécialisés qui ne couvrent ni l'étendue qualitative, ni l'ampleur quantitative des besoins, se laissant submerger par la moindre crise, par la moindre évolution des besoins. Il est donc nécessaire de réformer l'ensemble des dispositifs d'habitat dérogatoire (foyers, logements associatifs, centres d'hébergement et de réadaptation sociale, accueil d'urgence), pour assurer une meilleure couverture des besoins et inventer une logique de "sécurité civile", qui organise en amont les acteurs opérationnels, et le système de décision en cas de crise. Les acteurs de l'urgence existent pour répondre aux crises, pas pour dérouler des dispositifs. Encadrer le marché, maîtriser les formes urbaines, revoir l'accès au logement social, inventer des logiques assurantielles globales, définir des modes de contrôle du fonctionnement du marché et des dispositifs de recours en cas de déni de droit au logement sont des pistes sérieuses pour améliorer les conditions de vie et le fonctionnement de nos quartiers. Il n'est en tout cas plus possible que l'incantation à la mixité sociale occulte les débats essentiels sur la transformation des politiques publiques de l'habitat, voire, pourquoi pas, sur la nécessaire redistribution des richesses. ◀



► Dossier *La ville désintégrée ?*, n° 1217, janvier-février 1999

► Dossier *Intégration et politique de la ville*, n° 1203, novembre 1996

► Dossier *Cités, diversités, disparités. À propos de quelques mécanismes de ségrégation*, n° 1195, février 1996