



## Edito

La question du peuplement revient dans l'actualité et l'agenda politique. En déclarant le 5 février dernier que « le peuplement, c'est-à-dire la mixité sociale, doit être la priorité, avec des logements sociaux là où ils sont nécessaires, mais pas forcément là où ils sont déjà »<sup>1</sup>, le Président de la République met volontairement l'accent sur la spécialisation de quartiers dans l'accueil des personnes ayant des bas revenus. Le Gouvernement agit, notamment via le **Comité Interministériel à la Citoyenneté et à l'Égalité** (06 mars 2015), en proposant une série de mesures destinées à redéfinir les différentes politiques publiques (logement, éducation, santé...) qui concernent, essentiellement, les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

L'OSL mène des **études, diagnostics et évaluations** sur des territoires très variés, notamment sur les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville. Les évaluations qualitatives menées auprès des **habitants** nous invitent à questionner - sur cette thématique du peuplement - leur **souhait de diversité** et le possible **vivre ensemble**. La demande sur un quartier est également liée à son attractivité. Nous aborderons ces deux enjeux en nous questionnant sur l'amélioration possibles des politiques dans ces domaines.

## Peuplement : vers une mise en dynamique

La croyance dans les **effets positifs d'une répartition spatiale équilibrée des groupes sociaux** est une constante dans les représentations des politiques sociales contemporaines. A travers différents termes ou concepts, l'**idéal d'un mélange des groupes et communautés** pour une société diverse et acceptant la différence est avancé depuis une quarantaine d'années. Une politique de peuplement, dans une **perspective dynamique**, peut se définir comme « une action visant à modifier ou maintenir [une distribution de population], en fonction de certaines caractéristiques – sociales, ethniques, religieuses, sexuelles ou autres – réelles ou supposées des populations concernées »<sup>2</sup>. Une telle action peut recouvrir des processus de déplacement, des interdictions/limitations/incitations d'accès à un lieu, ou à la mobilité.

### UNE DIVERSITE SOUHAITEE PAR LES HABITANTS ?

Il existe une **multiplicité de facteurs** (en tant que motivations ou contraintes) expliquant les trajectoires résidentielles, au-delà de l'aspect financier : proximité de la **famille** et des proches, distance par rapport au lieu de **travail**, par rapport à des **services** spécifiques (commerces, hôpital, institutions...), ou encore l'**attachement** à un lieu, un quartier. La recherche de diversité sociale parmi le voisinage proche est en revanche un argument rarement mis en avant par les ménages...

Les ménages relogés dans le cadre de Programmes de Rénovation Urbaine, au cœur des dispositifs les plus lourds en matière de recherche de mixité sociale, ont des **représentations très diverses de leur trajectoire en tant que relogé** : « Ben j'étais contente... Ah oui, c'était le moyen de sortir de mon trou là-bas » ; « ça m'a fait ni chaud ni froid. (...) Ben oui, c'était quelque chose de positif pour moi » ; « J'ai mis deux ans à oublier les Acacias... » ; « On m'avait proposé d'habiter à Romans, j'ai pas voulu moi. Ça m'intéresse pas Romans. Ici, je connais tout le monde. ». L'attachement au quartier d'origine, aux **relations sociales** structurantes est mis en

avant au détriment du **sentiment de vide** dans le nouveau quartier : « *Et ce qui est bien c'est qu'on a des bonnes relations de voisinage* » ; « *Toute ma vie à Teisseire et je ne veux pas partir de Teisseire* ». « *Ici, il n'y a pas d'animation, pas de fête de quartiers. Pour les gosses, il n'y a rien* ». Quant à l'objectif des programmes de démolition/relogement, les **avis sont partagés** : « *Mais il faut un mélange aussi. On ne peut plus rester comme ça à mettre les gens des mêmes origines tous dans les mêmes cités* » ; « *C'est bien ce qu'ils font là... ce qu'ils appellent la diversité* » ; « *Il faut métisser les choses (...) ici, ils ont tout mélangé et ça marche* » ; « *J'en pense que ça sert à rien, pourquoi c'est à nous de bouger, pourquoi c'est à nous de venir* » ; « *Ils ont fait ça soi-disant pour moderniser. C'était surtout pour nous éparpiller* »<sup>3</sup>. La **recherche de mixité sociale**, dans sa traduction sur les trajectoires résidentielles des plus pauvres, est **loin d'être autant partagée** parmi les citoyens qu'elle l'est chez les responsables politiques.

Pour mettre en œuvre une volonté de rééquilibrer la répartition spatiale des différents groupes sociaux sur un territoire, il est important de **penser l'action sur l'ensemble d'un territoire**, et non pas uniquement sur les quartiers en difficulté. Dans les grandes agglomérations françaises, on observe des **politiques de peuplement hybrides, et parfois contradictoires**. Alors que dans les quartiers en difficulté se déploient des mesures fortes pour imposer une diversité de l'habitat, d'autres quartiers font l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics en tant que **lieux potentiels d'attractivité de nouveaux habitants issus des couches sociales plutôt supérieures**, avec un accent mis sur des programmes immobiliers de haut standing. Cela peut avoir pour effet de renforcer l'inaccessibilité financière de ces lieux aux ménages aux faibles res-

sources. Aussi, si les actions en matière de logement sont trop différenciées d'un lieu à un autre, la recherche d'équilibre restera difficile, les populations défavorisées n'ayant pas la possibilité d'avoir un véritable choix concernant leur lieu de résidence.

La mise en place des conditions pour **rendre attractifs des territoires** est aujourd'hui l'élément **commun à toutes les politiques de peuplement**. Le pendant de l'attractivité est donc le **nouvel arrivant**, celui qui vient s'installer précisément parce que les conditions qui seraient nécessaires selon lui sont réunies. Ce nouvel arrivant, futur habitant, reste toutefois l'objet d'une certaine idéalisation, voire d'un mythe, de la part de certains décideurs. En effet, ces nouveaux arrivants sont des individus **divers**, avec des **motivations disparates**, pas nécessairement rationnelles au regard des conditions d'attractivité mises en œuvre. De plus, cet ancrage peut être **temporaire**, et non inscrit dans une stratégie d'installation à long terme. Enfin, nous constatons que le **vivre-ensemble** n'est pas évident pour les nouveaux-arrivants dans les quartiers prioritaires rendus attractifs. La mixité sociale doit être accompagnée afin d'éviter des sentiments de **rejet** et d'**abandon**, des anciens habitants comme des nouveaux, et d'anticiper une fragmentation du quartier.

## ■ UNE DIVERSITE POSSIBLE DANS NOS VILLES ?

Pour comprendre les parcours individuels dans l'accès au logement, et plus généralement le phénomène de ségrégation socio-spatiale à l'œuvre dans les quartiers en difficulté, il est nécessaire de **partir de l'offre**. La distribution socio-spatiale inégalitaire est une consé-

### Peuplement : les principales lois

-Loi Besson du 31 mai 1990 : instaure les Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), pour répondre au déficit quantitatif de logements, et les Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS), pour éviter la concentration des populations et assurer le droit au logement pour tous.

-Loi d'Orientation pour la Ville du 31 juillet 1991 : impose la construction de logements sociaux pour certaines communes de grandes agglomérations, et cherche à créer les conditions d'une plus grande diversité des formes d'habitat.

-Loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat : malgré un titre attrayant et des références à la mixité sociale, cette loi assouplit les contraintes définies dans la LOV.

-Loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de Relance pour la Ville : élargit le champ de l'intervention en politique de la ville en instaurant des Zones Franches Urbaines.

-Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 : consolide les POPS en les transformant en accords collectifs départementaux, et impose des objectifs d'accueil de ménages défavorisés

-Loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000 : impose 20% de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants, dans la continuité de la LOV

-Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement : confirme l'objectif de diversité dans les logements sociaux via les attributions

-Loi du 24/03/2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : rehausse le seuil de 20% de logements sociaux à 25%, et propose des instances intercommunales de définition des politiques d'attribution des logements sociaux

quence d'autres inégalités, à savoir les **inégalités de revenus** principalement, mais également les inégalités de transmission de capital. Le regroupement d'individus aux faibles ressources dans certains territoires est une **conséquence d'un processus d'éviction du marché immobilier**, du haut vers le bas. « *L'accès au logement résulte d'abord d'une logique immobilière, c'est le niveau de prix qui différencie les individus dans leurs trajectoires, y compris dans les logements sociaux* »<sup>4</sup>.

**L'accès au logement est avant tout un marché**, sur lequel l'emprise politique est finalement assez faible. Les documents d'urbanisme permettent une certaine cohérence paysagère et règlementaire, mais les niveaux de prix ou de loyers des logements privés sont régulés dans une logique marchande uniquement. Les pouvoirs publics sont principalement attendus sur une modification du **profil des occupants** dans le parc social (à travers les critères d'attribution). Or, leurs marges de manœuvre sont parfois limitées par des enjeux locaux. De plus, la **prégnance du logement social dans les quartiers prioritaires** incite à surinvestir ces territoires lorsque l'on évoque les politiques de peuplement. Pourtant, d'autres solutions existent pour à la fois favoriser la mixité sociale et cibler d'autres quartiers que ceux en géographie prioritaire (préemption, servitudes de mixité sociale, conventions ANAH, ...).

#### **Dispositions de la loi ALUR en faveur de la diversité via le logement social**

La loi ALUR a acté certaines réformes concernant le logement social : mise en place d'un **plan partenarial de gestion de la demande** de logement social et d'**information des demandeurs** pour les EPCI dotés d'un PLH exécutoire (avec mise en place d'un dossier unique de demande, et deux dispositifs d'expérimentation : cotation et location choisie), possibilité de créer une conférence intercommunale du logement (pour construire une **orientation** claire sur les politiques d'**attribution**). Des mesures pour favoriser la **construction** de logements sociaux, et augmenter leur part dans le parc total ont également été mises en place (**relèvement du seuil « SRU »** de 20 à 25% notamment). Il est encore trop tôt pour observer les effets de ces mesures, qui sont aujourd'hui en train d'être mises en place dans les intercommunalités.

Le logement social reste ainsi le principal levier d'action des politiques publiques de peuplement, **à travers trois catégories d'actions** : les modes d'**attribution** des logements sociaux ; la **répartition** des logements sociaux entre les communes ; la **rénovation urbaine**.

Les **attributions** de logements sociaux constituent un **enjeu majeur** des politiques de peuplement.

Les commissions d'attribution sont le lieu où se joue la décision d'attribuer un logement disponible à un demandeur et où des **choix de profils** vont influencer sur la composition sociale d'un immeuble, d'un quartier, d'une commune. Les systèmes d'attribution sont très décentralisés et les **critères** d'attribution reposent sur une **norme qui est celle de la mixité**, mais qui est **négociée** de manière informelle au moment des décisions d'attribution. Ce système pose des questions concernant la **transparence**, le **poids des orientations politiques** des membres des commissions... Des solutions sont en conséquence régulièrement proposées, comme la **gestion** des contingents de logements sociaux à l'échelle **intercommunale** pour contrer les tentations de la préférence communale ou encore la précision de la connaissance de l'occupation à l'échelle de l'**immeuble** voire de l'allée pour **objectiver les choix d'attribution**.

Au-delà de la problématique des attributions, l'**enjeu principal** réside dans le **stock disponible de logements sociaux**. Aujourd'hui, le nombre de logements à bas loyers est **insuffisant** et une construction neuve équitablement répartie constituerait une première réponse adaptée à l'**accès au logement des plus démunis**, à une **diversification de l'habitat**, et plus généralement à une **déségrégation** des quartiers populaires. Le déficit de logements est tel que l'annonce faite lors du dernier Comité Interministériel relative au relogement des ménages relevant du DALO (et dont les ressources sont sous le seuil de pauvreté) **en priorité en dehors des quartiers prioritaires** a provoqué un tollé. En effet, en l'état actuel des stocks de logements, il sera plus long et difficile de leur trouver un logement hors quartier prioritaire (puisque les logements à bas loyers y sont moins nombreux).

La **rénovation urbaine** est le troisième pilier actuel des politiques de peuplement. L'objectif est de développer une attractivité résidentielle et de la mixité sociale dans les quartiers prioritaires, grâce à un renouvellement de l'habitat. Les résultats du premier Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) montrent qu'une **inflexion de la logique de ségrégation résidentielle** à l'œuvre a été réussie, mais que l'**impact général reste limité**, notamment en matière de mixité sociale. Les évaluations qualitatives menées (l'OSL a travaillé sur les territoires de Saint-Etienne, Grenoble, Clermont-Ferrand,...) ont montré **quelques limites** en termes de respect du souhait des personnes relogées et de diversification de l'habitat reconstruit. Le Nouveau PNRU s'attache à une meilleure **concertation** avec les habitants pour réussir un programme et une mixité sociale qui doit être appréciée par les habitants d'un territoire.

## CONCLUSION

Il semble aujourd'hui que **le prisme de la mixité sociale**, consensuel et peu opérationnel, **brouille** les intentions en matière de politiques de peuplement. La définition d'un **objectif clair**, duquel la diversité serait l'outil, paraît être un préalable nécessaire à une **politique de peuplement structurée et ambitieuse**.

La question des **moyens**, à travers les échelles et les modes d'actions en faveur d'une diversité de l'habitat et des habitants sur un périmètre donné, est à **élargir**. Après plusieurs dizaines d'années d'intervention publique sur les quartiers prioritaires, via le logement social essentiellement, il semble indispensable désormais d'appréhender la diversité sur des **territoires peu fournis en logements sociaux**. Des outils existent par exemple pour intervenir dans le parc privé, mais leur mobilisation reste parfois difficile, notamment en raison de réticences des propriétaires bailleurs pouvant y prétendre.

Enfin, la prise en compte des avis **des personnes directement concernées** par les différents dispositifs d'intervention constitue un enjeu majeur de la question du peuplement et une **condition indispensable** pour la réussite de tout projet impliquant des changements urbains et sociaux importants.

## CITATIONS

- 1-HOLLANDE F., « *A Evry, les limites de la « politique du peuplement* » », Le Monde, 09/02/2015
- 2-DESAGE F., MOREL JOURNAL C., SALA PALA V., 2014, « Le peuplement : couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ? », p.17, in. *Le peuplement comme politiques*, Presses Universitaires de Rennes
- 3-Propos issus de rapports réalisés par l'OSL : « *Trajectoires résidentielles des personnes relogées lors des opérations de renouvellement urbain en région Rhône-Alpes* » (Pour le PUCA, avec Co-Cité et

Catherine Foret, 2007), et « *Evaluation qualitative des relogements dans le cadre du programme de rénovation urbaine de l'agglomération grenobloise* » (Pour Grenoble-Alpes Métropole, 2013)  
4-M. Louis LEVEQUE, ancien adjoint à l'habitat et au logement de la Ville de Lyon, rencontré le 18/02/2015

## REFERENCES

- « *Comité interministériel du 6 mars : tout un programme* », Localtis, 10/03/2015
- « *La politique de peuplement en question à l'Elysée, au ministère du Logement et à l'ANRU* », Localtis, 29/01/2015
- CES de l'ANRU, 2011, *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, La Documentation Française, Paris.
- CES de l'ANRU, 2013, *Politiques de Peuplement et logement social. Premiers effets de la rénovation urbaine*, La Documentation Française, Paris.
- CROCHET-GIACOMETTI N., « *Jean-Yves Authier, Catherine Bonvalet, Jean-Pierre Lévy, Elire domicile. La construction sociale des choix résidentiels* », Lectures, Les comptes rendus, 2010, consulté le 05/02/2015. URL : <http://lectures.revues.org/1156>
- DELORME C., 2013, *Faire ensemble une ville inclusive*, rapport du Comité de réflexion « mixité sociale et non-discrimination », remis à Jean-Paul Bret, Maire de Villeurbanne
- DESAGE F., MOREL JOURNAL C., SALA PALA V., 2014, *Le peuplement comme politiques*, Presses Universitaires de Rennes
- EPSTEIN R., « *aborder la ségrégation à partir des quartiers populaires, c'est prendre le problème à l'envers* », Le Monde, 24/01/2015
- HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES, Communiqué de Presse
- INSEE, *France, Portrait Social*, édition 2014
- JOUNIN N., 2014, *Voyage de classes. Des étudiants de Seine-Saint-Denis enquêtent dans les beaux quartiers*, Paris, La Découverte
- KIRZBAUM T., 2008, *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, La Documentation Française, Etudes & recherches de la Halde.
- KIRZBAUM T., « *On érige entre « eux » et « nous » le mur qu'on cherche à abattre* », [lagazettedescommunes.com](http://lagazettedescommunes.com), 23/02/2015
- MOREL JOURNAL C., SALA PALA V., « *Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ?* », Métropoles, 10|2011, mis en ligne le 15 mai 2012, consulté le 19 janvier 2015. URL : <http://metropoles.revues.org/4536>
- TANTER A., TOUBON J-C., 1999, « Mixité sociale et politiques de peuplement : genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés Contemporaines*, n°33-34 (p.59-86)
- TISSOT S., 2005, « *Une « discrimination informelle » ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, pp.54-69
- UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, Communiqué de Presse, 04/03/2015

## DES NOUVELLES DES ETUDES ET DE LA FORMATION

### Nouvelles études de l'OSL :

- ▶ Appui au choix d'une stratégie de développement (DLA pour l'AISH)
- ▶ Cartographie et diagnostic partagé sur la situation et les besoins relatifs à la prostitution en région Rhône-Alpes pour l'Amicale du Nid
- ▶ Recueil et analyse de données qualitatives dans le cadre d'un projet de recherche appliqué sur les usages de l'énergie à Lyon pour l'Université de Lyon
- ▶ Accompagnement pour l'élaboration d'un projet de service stratégique à destination des retraités pour la *Ville de Vaulx-en-Velin*
- ▶ Etude de valorisation urbaine et sociale du quartier Ponal pour la *Commune de La Côte Saint-André*

### Programme de formation 2015 :

- ▶ *La dimension émotionnelle dans la relation d'aide et d'accompagnement*
- ▶ *Entretien motivationnel + module d'approfondissement*
- ▶ *Risques psychosociaux et alcool/psychotropes en lien avec le travail*
- ▶ *Réaliser une enquête*
- ▶ *Co-construire une stratégie ou un projet avec ses usagers*
- ▶ *Les Jeudi Questionnaire*
- ▶ *Plus d'infos sur :*

<http://www.formation.observatoire-social.org/>

L'équipe de l'OSL : David CHEVALLIER (directeur), Stéphanie PERRET, Valérie GERMAIN, Hugo BOLZON