



**HAL**  
open science

**Le logement social sur un territoire rural : les enjeux de la mixité sociale sur un territoire rural : analyse du parc existant et définition pour la mise en œuvre de la politique communautaire de gestion et d’attribution du logement social**

Marion Lejeune

► **To cite this version:**

Marion Lejeune. Le logement social sur un territoire rural : les enjeux de la mixité sociale sur un territoire rural : analyse du parc existant et définition pour la mise en œuvre de la politique communautaire de gestion et d’attribution du logement social. Sociologie. 2017. dumas-01576513

**HAL Id: dumas-01576513**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01576513>**

Submitted on 23 Aug 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Année universitaire  
2016-2017



UNIVERSITÉ DE NANTES

Université de Nantes  
UFR de sociologie

Master 1 Métiers du Diagnostic  
Sociologique

Mémoire de stage

# [LE LOGEMENT SOCIAL SUR UN TERRITOIRE RURAL]

LES ENJEUX DE LA MIXITE SOCIALE SUR UN TERRITOIRE RURAL :  
ANALYSE DU PARC EXISTANT ET DEFINITION POUR LA MISE EN  
ŒUVRE DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE GESTION ET  
D'ATTRIBUTION DU LOGEMENT SOCIAL

Présenté par : Marion LEJEUNE

Tuteur de stage :

Benoit LARDOUX

Directeur de mémoire :

Rémy LE SAOUT

## Table des matières

I.	Introduction .....	1
1.1.	Contexte .....	1
1.2.	La Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie : présentation d'une institution nouvellement créée .....	4
1.3.	Définition de la mission de stage .....	6
1.4.	Problématisation de la recherche .....	8
1.4.1.	Problématique du stage .....	8
1.4.2.	Problématique du mémoire .....	9
1.5.	Annonce de plan .....	12
1.6.	Un terrain rural, hétérogène dans son développement .....	13
1.7.	Méthodologie utilisée .....	15
1.7.1.	Analyse quantitative .....	15
1.7.2.	Analyse qualitative .....	17
1.8.	Conceptualisation .....	19
1.9.	Cadres théoriques .....	21
1.10.	Les différentes limites de l'analyse du logement social sur un territoire rural .....	23
II.	Le logement social.....	25
2.1.	Définition du logement social : « le logement social, une réponse à la précarité » .....	25
2.2.	Histoire du logement social : d'une politique d'aide à l'hébergement à une politique pour les personnes défavorisées .....	27
2.3.	Chiffre clés du logement social en France .....	29
2.4.	Mise sur agenda, politiques publiques et rénovation urbaine : le logement social au cœur des débats entre divers acteurs .....	32
2.4.1.	Mise sur agenda et des questions publiques en évolution .....	32
2.4.2.	Politiques de peuplement et rénovation urbaine.....	34
2.4.3.	Logiques de pouvoir et de domination : les jeux entre acteurs.....	36
III.	Données statistiques et enjeux d'un territoire rural.....	41
3.1.	La CAMSMN : inscription dans le département et présentation du logement social .....	41
3.1.1.	La Manche : un territoire hétérogène au niveau de son développement et du logement social	41
3.1.2.	La CAMSMN face au logement social .....	43
3.1.3.	Présentation des pôles territoriaux et leur inscription dans les politiques communautaires du logement social .....	49
3.2.	Le logement social comme objet sociologique .....	52
3.3.	Les enjeux liés à l'habitat social sur un territoire rural .....	55

3.3.1.	Typologie de l’habitat social sur le territoire de la CAMSMN .....	55
3.3.2.	Un des enjeux centraux sur un territoire rural : la vacance .....	62
3.4.	Les enjeux liés à l’occupation du parc social .....	68
3.5.	Analyse des données : quelles problématiques pose ce territoire rural ?.....	75
3.5.1.	Les constats et enjeux du logement social sur un territoire rural.....	75
3.5.2.	Comparaison avec des territoires urbains et d’autres types résidentiels .....	80
IV.	Les lois et le fonctionnement actuel.....	86
4.1.	Fonctionnement actuel de la gestion de la demande et des attributions sur le territoire de la CAMSMN.....	86
4.1.1.	Volet gestion de la demande .....	86
4.1.2.	Volet sur l’attribution des logements sociaux .....	89
4.2.	Réforme de la gestion de la demande et des attributions de logement social : les différents dispositifs .....	90
4.2.1.	Cadre de la réforme .....	90
4.2.2.	Les différents dispositifs à mettre en place pour la CAMSMN.....	92
4.2.3.	Limites des différentes réformes pour le territoire de la CAMSMN .....	97
4.3.	L’impératif participatif : une nouvelle gestion du logement social .....	102
V.	Préconisation et définition d’orientations en lien avec la réforme .....	109
5.1.	Les constats sur les dispositifs actuels .....	109
5.1.1.	Les points à conserver .....	109
5.1.2.	Les points de divergences .....	111
5.1.3.	Les points à améliorer.....	112
5.2.	Les orientations possibles pour la CAMSMN .....	116
VI.	Une mixité sociale est-elle possible ? .....	122
6.1.	Ségrégation ou mixité sociale ? .....	125
6.2.	Des dispositifs vers l’aide à la mixité sociale .....	132
6.3.	Des trajectoires résidentielles différentes comme conséquences de logiques résidentielles différentes.....	134
6.4.	Le logement social : les perceptions de cet habitat .....	138
	Conclusion .....	145
	Bibliographie.....	150
	Annexes.....	153
	Table des illustrations.....	155

## **I. Introduction**

### **1.1. Contexte**

La loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) promulguée le 24 mars 2014 et, plus récemment, la loi « Egalité et Citoyenneté » du 27 janvier 2017, ont réformé le droit au logement et particulièrement le logement social. De nouvelles obligations concernant la gestion de la demande et l'attribution des logements sociaux ont été mises en place. Le titre II de la loi « Egalité et Citoyenneté » a pour objectif principal de favoriser la mixité sociale et de lutter contre la ségrégation territoriale. Cette loi vient renforcer les mesures prises dans la loi ALUR qui avaient pour mission d'offrir aux ménages les plus modestes un logement social. Des mesures structurantes sont adoptées dans le domaine du logement pour répondre à ces objectifs en agissant sur deux leviers. Le premier est de veiller à la bonne répartition spatiale de l'offre de logements, à sa diversité et à son adaptation. Le second levier prend forme dans la réforme des attributions des logements sociaux et la gestion de la demande afin de favoriser la transparence et la mixité sociale. L'article 97 de la loi ALUR porte de nouveaux enjeux. L'accent est mis sur la volonté de rendre plus transparent le système d'attribution, les étapes de traitement pour les demandeurs et l'ensemble des acteurs. L'amélioration de l'information pour les demandeurs est également mise au centre de ces réformes. La loi « Egalité et Citoyenneté », dans son titre II « Mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat », vient renforcer les différents dispositifs de la loi ALUR en réformant les dispositifs d'attribution des logements sociaux et de gestion de la demande. C'est dans ce contexte que les différents acteurs du logement social évoluent aujourd'hui.

Selon l'Union Social pour l'Habitat (USH), en France près de 10 millions de personnes sont logées au sein du parc HLM répartis dans 4,8 millions de logements locatifs sociaux. Ce type de logement est particulièrement important dans un pays comme la France qui est un des pays européens qui compte le plus de logements sociaux. En effet, la France fait partie du groupe de pays, développé par Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin, avec plus de 12% de ménages qui vivent dans un logement social. Selon ces auteurs<sup>1</sup>, l'Europe est particulièrement inégale concernant la production de logements sociaux dans les différents

---

<sup>1</sup> Lévy-Vroelant Claire, Tutin Christian, *Le logement social en Europe au début du XXIème siècle, La révision générale*, Rennes, Presses Universitaire de France, coll. « Géographie sociale », 2010, 247p.

pays bien que la plupart recherchent la mixité sociale<sup>2</sup>. Les constructions ainsi que les modes de financements, les critères d'attributions, ou encore les publics ciblés sont disparates. La différenciation des systèmes nationaux, des statuts juridiques et des aides publiques conduits à des politiques différentes selon les pays. La France est toutefois un des pays qui se porte le mieux en matière de logements sociaux. Cependant, quelque soit l'importance du parc, les demandes restent importantes et en hausse dans tous les pays. Ce phénomène est dû à une augmentation des loyers privés et à une hausse démographique, notamment avec l'immigration. Mais c'est également la conséquence d'une répartition inégale des revenus.

Les logements sociaux ont une importance déterminante dans le besoin de loger des individus sur un territoire. Ils ont une fonction résidentielle, mais au-delà de celle-ci c'est une fonction plus large qui se construit autour des logements, une fonction identitaire.

Le logement a bien une fonction identitaire. Les individus se définissent par leur logement, et plus largement, par leur quartier, celui-ci participe à la socialisation. Les relations sociales dans le quartier sont importantes, qu'elles soient fréquentes ou non, elles participent à la construction identitaire de l'individu. Bien plus que le logement, c'est donc également le quartier qui participe à la construction identitaire de l'individu. L'environnement social, économique et culturel participe à former un habitus, au sens de Pierre Bourdieu<sup>3</sup>. L'habitus se constitue via la socialisation primaire et secondaire, il est le résultat de la socialisation, c'est un ensemble des « styles de vie », de « modes de vie » d'un individu. Pierre Bourdieu parle même d'un « Habitus de classe ». La question qui pourrait se poser dans le cadre du logement social est de savoir s'il y a un habitus de locataire de logements sociaux ? C'est-à-dire qu'il s'agit d'interroger les modes de vie, les modes d'habiter afin de saisir leurs natures et de voir si ceux-ci ont des points de convergences. L'habitus influence les différentes sphères (loisirs, travail, culture, consommation, etc.).

Les logements sociaux constituent un type de logement privilégié pour garantir le droit au logement à toute personne. Ces constructions sont très présentes sur le territoire et connues, particulièrement sous le nom « d'HLM » (Habitations à Loyer Modéré). De nombreuses politiques publiques ont eu pour objet le logement social. Encore aujourd'hui de nombreux débats et politiques s'inscrivent autour de ces logements, la dernière en date étant

---

<sup>2</sup> Kirszbaum Thomas, *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, La Documentation française, « Etudes et recherches », 2008, 141p.

<sup>3</sup> Bourdieu Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève 12, Librairie Droz, coll. « Travaux de Sciences Sociales », 1972, 272p.

la loi Egalité et Citoyenneté qui va servir de fil conducteur pour cette étude. Cette loi, qui renforce la loi ALUR, a une dimension sociologique importante afin de favoriser les interactions sociales diverses. En effet, la loi a pour objectif de favoriser la mixité sociale et l'égalité des chances dans l'habitat. Il s'agit ici de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale, et donc de favoriser le vivre ensemble et lutter contre les phénomènes de ségrégation territoriale. Depuis plusieurs décennies, les quartiers d'habitat social souffrent d'une image négative, la concentration de personnes aux faibles ressources et des immigrés ont conduit à donner une image négative. Les nouveaux entrants dans ces logements sont toujours plus jeunes avec une situation professionnelle moins stable que leurs prédécesseurs et des ressources plus faibles. Ceci est-il dû à l'ouverture du parc social aux ménages les plus défavorisés ou à la montée de la pauvreté ?<sup>4</sup>. C'est une des questions qui s'ouvrent lors de la lecture de l'ouvrage de Jean-Marc Stébé. L'opinion commune est réticente face à ces types de logements. La dégradation du bâti entraîne également une dégradation de l'image de ces logements. Le logement, et pas uniquement le logement social, est inscrit dans de multiples problèmes publics, la question est de savoir ce que doit assurer le logement à ses habitants. Quels enjeux normatifs associer au logement ? Le mal logement et l'insalubrité des logements ont également fait émerger des débats, et ce depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, et constituent de nombreux problèmes publics.

C'est dans ce contexte, à la fois juridique et sociologique, qu'une analyse a été faite à l'échelle restreinte d'une communauté d'agglomération. L'intercommunalité en France est un angle d'approche essentiel pour étudier l'action publique et les lois réformatrices. Le logement, et particulièrement le logement social, doit être abordé à travers l'intercommunalité puisque les lois actuelles donnent aux EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) un rôle central en matière d'équilibre social de l'habitat. L'étude qui a été réalisée a pour objectif de comprendre au mieux ces réformes autour du logement social à l'échelle nationale et d'apporter des pistes de réflexions dans la mise en œuvre de cette réforme au niveau d'une Communauté d'Agglomération nouvellement créée. L'analyse a également pour objectif d'interroger la mixité sociale sur un territoire rural et de questionner la possible mixité sociale recherchée par la loi.

La sociologie permet d'approfondir la réflexion et d'offrir une vision plus globale sur les besoins des individus, sur les modes de vie de chacun et sur la perception du logement

---

<sup>4</sup> Stébé Jean-Marc, *Le logement social en France*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2009, 128p.

social. L'intérêt de l'approche sociologique est ici d'essayer de comprendre les phénomènes de ségrégation sociale ou de mixité sociale sur un territoire rural. Selon Auguste Comte, un des précurseurs de cette discipline, la sociologie est « *l'étude positive de l'ensemble des lois fondamentales propres aux phénomènes sociaux* ». L'objectif concernant le logement social est de comprendre les différents enjeux sociaux qui se jouent autour de cette question mais aussi de comprendre la perception des différents acteurs liée au logement social.

## **1.2. La Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie : présentation d'une institution nouvellement créée**

Un stage d'une durée de trois mois a été réalisé au sein de la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie. Ce territoire est particulier puisqu'il est le résultat d'une fusion d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 cinq anciens territoires communautaires ont fusionné pour laisser place à la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie (CAMSMN). Cette Communauté d'Agglomération rassemble les anciens territoires communautaires du Val-de-Sée, de Saint-James, du Mortainais, de Saint-Hilaire-du-Harcouet, et d'Avranches – Mont-Saint-Michel. Située dans le sud-Manche, cette Communauté d'Agglomération réunit 97 communes qui totalisent 88 512 habitants (2013). La Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie doit faire face à de nouvelles compétences dans divers domaines liées à cette fusion. Dans le cadre du stage, c'est la compétence en matière d'équilibre social de l'habitat qui a été particulièrement abordée.

La fusion de ces anciens territoires communautaires a été favorisée par différentes réformes liées aux lois de décentralisation. Depuis la première loi de décentralisation en 1982, l'Etat souhaite donner plus de compétences aux collectivités territoriales et pour favoriser ceux-ci des avantages financiers tels que des dotations sont mises en place. Dans le cadre de cette loi, les communes deviennent responsables de la planification urbaine et du logement social. La loi du 23 août 2004 prévoit pour la première fois la possibilité de fusion entre EPCI. Par la suite, des réformes vont modifier la procédure et amplifier les fusions pour renforcer l'intercommunalité. Aujourd'hui, par de nombreuses lois liées à la décentralisation, le gouvernement favorise de plus en plus les fusions dans les différents territoires. Celles-ci se font à différentes échelles : des fusions de communes pour créer des « communes nouvelles »,



mais aussi des communautés de communes qui se rassemblent pour former des communautés d'agglomération, comme c'est le cas de l'institution étudiée ici. Les lois de décentralisation permettent de transférer des compétences administratives de l'Etat vers les collectivités locales. Différentes lois tentent de favoriser et simplifier les fusions d'EPCI et de renforcer l'intercommunalité. Les règles encadrant la mise en commun de compétences des EPCI qui fusionnent sont assouplies par la loi du 29 février 2012. Plus récemment, la loi NOTRe prévoit un nouveau schéma de coopération intercommunale afin de favoriser les fusions. Les fusions sont donc favorisées en simplifiant les différentes démarches afin d'inciter les communes à s'inscrire dans cette logique. Par exemple, la réforme territoriale vise à réduire le nombre de régions en passant de 22 à 13 régions au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cette réduction a pour but de rendre plus simple la prise en compte des citoyens mais a aussi pour objectif une baisse des dépenses publiques.

La fusion de ces cinq anciens territoires communautaires a donc conduit à l'attribution de nouvelles compétences obligatoires pour la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie et notamment en matière de logements sociaux. La fusion récente apporte quelques difficultés dans cette étude que nous évoquerons par la suite dans la méthodologie. Cependant cette fusion permet de globaliser les démarches à un territoire plus large et d'appréhender le logement social à l'échelle du nouveau territoire.

La CAMSMN, résultat d'une fusion de cinq communautés de communes, a fait le choix de mettre en place cinq pôles territoriaux qui reprennent les territoires des cinq anciens territoires communautaires. La volonté de conserver ces territoires est liée à un souhait de continuer à offrir aux usagers des services de proximités et d'organiser le territoire de façon plus simple sur un territoire assez étendu. Un directeur territorial est désigné pour chacun d'entre eux. Leur rôle est d'assurer une proximité entre la CAMSMN d'une part, et les communes et leurs habitants d'autre part. L'organisation administrative repose sur les instances suivantes. Un directeur général des services est nommé, six directions thématiques prennent forme (développement durable, prospective et numérique ; économie et aménagement ; environnement ; patrimoine ; culture ; services à la personne ; ressources) qui sont composées en services. C'est au sein du service Habitat et Mobilité que le stage s'est déroulé.

Concernant la gouvernance de la CAMSMN, différentes instances sont instituées. Le conseil communautaire est composé de 158 conseillers issus des conseils municipaux des

communes membres de la communauté d'agglomération. Il se réunit une dizaine de fois par an pour délibérer sur toutes les décisions de la communauté d'agglomération nécessitant un vote du conseil communautaire. Le président ainsi que les vice-présidents (15, chacun en charge d'un domaine) sont élus par le conseil communautaire. Des délégués communautaires (12) sont également élus par le conseil communautaire, bien que ceci ne soit pas une obligation légale. Le bureau est composé du président, des vice-présidents et des délégués communautaires. Il se réunit toutes les semaines pour évoquer les différents dossiers en cours. Le bureau formel est lui composé uniquement du président et des vice-présidents, il se réunit une fois par mois pour voter les décisions qui lui ont été déléguées par le conseil communautaire.

Le contexte de fusion ne permet pas aujourd'hui de définir clairement un organigramme de la communauté d'agglomération. Ceci constitue une des difficultés aujourd'hui pour la CAMSMN et particulièrement pour les agents qui voient leur ancienne organisation bouleversée avec des créations de postes mais également des changements internes.

Cette collectivité territoriale, créée nouvellement est donc aujourd'hui dans une phase d'adaptation due à la fusion. Il s'agit de se réorganiser pour répondre aux nouvelles attentes de la loi, de la population, et des différents acteurs.

### **1.3. Définition de la mission de stage**

« Etat des lieux du logement social et définition d'orientations pour la politique communautaire de gestion et d'attribution de logement social ». Voici l'intitulé présent sur l'offre de stage. Les missions décrites dans cette offre sont les suivantes :

- Réaliser un état des lieux chiffré du logement social sur le territoire de la Communauté d'agglomération (analyse de l'offre (notamment la répartition territoriale), de la demande (profils socio-économiques des demandeurs et des occupants) des acteurs du logement social, etc.).
- Définir des orientations sur la mise en œuvre de la politique communautaire de gestion et d'attribution des logements sociaux. Ces orientations s'appuieront sur l'état des

lieux et devront répondre aux obligations de la loi ALUR et du projet de loi Égalité et Citoyenneté.

Dans ce contexte de fusion et de réformes autour du logement, la CAMSMN souhaite mener une étude sur le logement social afin de comprendre le fonctionnement actuel, recueillir les données auprès de différents acteurs, dans l'objectif de définir des orientations pour la mise en place de cette réforme concernant le logement social. L'étude réalisée durant cette période de stage avait également pour but d'offrir une approche sociologique concernant la mixité sociale et les modes d'habiter sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie. Ce deuxième temps a été redéfini par la suite afin de répondre aux objectifs visés par le Master Métier du Diagnostic Sociologique. La mission de stage a nécessité une redéfinition, en accord avec le tuteur de stage et le directeur de mémoire, afin de le lier de manière plus importante aux objectifs du Master. De ce fait, une approche sociologique constitue une partie du rapport remis à la communauté d'agglomération. L'objectif était de comprendre les modes d'habiter et d'approcher le phénomène de mixité sociale sur un territoire rural.

Cette enquête a été commanditée par le service Habitat et Mobilité de la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie. Cette dernière souhaite prendre connaissance, via un état des lieux quantitatif mais aussi qualitatif, du fonctionnement actuel du logement social sur son territoire et des différents dispositifs à mettre en place. Le manque de connaissance de la Communauté d'Agglomération concernant le logement social, tant au niveau statistique qu'au niveau procédural, a amené la nécessité de réaliser cette étude. Les processus d'attribution et de gestion de la demande étant mal connus, il n'était pas possible dans ce cadre de pouvoir mettre en place les dispositifs imposés par les lois. La CAMSMN, avec cette analyse du logement social, souhaite prendre les devants d'une réforme importante et longue à mettre en place. La CAMSMN dispose de deux ans pour mettre en place les dispositifs imposés, cette étude est donc une première approche dans un processus long et réformateur du logement social. Il s'agissait de donner des éléments de compréhension, à la fois juridiques, politiques et sociologiques, d'une réforme actuelle.

La commande de cette étude a donc un objectif simple : offrir un état des lieux du logement social sur le territoire de la CAMSMN, expliquer les différentes réformes et les dispositifs à mettre en place dans le cadre de la réforme et de la fusion, et définir des orientations en liens avec la politique communautaire. L'intérêt de cette étude était donc de

faire un premier pas dans une réforme importante en matière de logements sociaux. D'un point de vue plus général, l'intérêt pour la CAMSMN était également politique. En effet, une restitution orale a été réalisée devant différents élus ayant des logements sociaux sur leur territoire. Il s'agissait donc de les informer sur les obligations auxquelles ils vont faire face, et de les faire prendre conscience de l'importance de cette réforme. Cette mission de stage permet à la CAMSMN d'ouvrir la discussion sur ces réformes. Le rapport réalisé est un premier document qui servira de base aux différents partenaires. Il était essentiel de commencer par cette étape d'appropriation de la réforme et de compréhension du territoire afin de pouvoir par la suite mettre réellement en place les dispositifs.

## **1.4. Problématisation de la recherche**

### **1.4.1. Problématique du stage**

Le point de départ du stage est le suivant : comment mettre en œuvre la réforme des attributions et de la gestion de la demande des logements sociaux dans un territoire nouveau ? Quelles sont les orientations à suivre pour répondre aux exigences de la loi et aux besoins du territoire ? Ces questions de départ constituent le fil conducteur de la période de stage. C'est à ces problématiques que la communauté d'agglomération souhaitait répondre. Les enjeux autour de ces questionnements sont divers. Il s'agit à la fois de s'informer sur son territoire et sur la répartition du parc locatif social mais il y a également une dimension politique forte avec des enjeux entre partenaires importants. La redéfinition de la mission de stage a conduit à affiner la réflexion et à offrir une problématique plus ciblée.

Pour ne pas tomber dans une analyse purement formelle avec un état des lieux et des préconisations se rapportant à la loi, il a été nécessaire d'aborder la réforme des attributions et de la gestion de la demande des logements sociaux via un autre angle. Le but de ces réformes étant de favoriser la mixité sociale et de lutter contre la ségrégation territoriale, c'est donc la sociologie qui va constituer le fil conducteur de cette réflexion. L'objectif est de saisir les différents enjeux sociaux qui se dessinent derrière le volet juridique et de mettre en avant les différents points qui doivent être modifiés pour une meilleure cohésion sociale.

Les objectifs du stage sont donc à la fois de permettre à la CAMSMN de mieux connaître son territoire afin de définir des orientations pour répondre aux compétences qui lui sont attribuées en matière d'équilibre social de l'habitat, mais également d'avoir une approche

sociologique sur son territoire et sur la répartition des logements sociaux. Les objectifs des différentes lois étant de favoriser la mixité sociale sur le territoire, c'est dans cette direction que va s'inscrire la réflexion sociologique. L'enjeu du stage est double. La CAMSMN se voit attribuer de nouvelles compétences dues à la fusion, et les lois autour du logement social se transforment et donnent lieu à de nouvelles obligations. Par ailleurs, la question plus globale des enjeux de ces dispositifs sur un territoire rural seront questionnés.

#### **1.4.2. Problématique du mémoire**

L'analyse qui va suivre découle du stage réalisé et part de plusieurs questions de départ : Le logement social peut-il être caractérisé par un mode d'habiter qui lui est propre ? Y-a-t-il une dimension communautaire associée au logement social ? Quelles sont les perceptions liées au logement social ? A la fois de la part des habitants mais également des personnes extérieures au logement social. L'étude du logement social et de son inscription dans le territoire fait l'objet d'une approche sociologique. L'analyse porte à la fois sur la perception des habitants mais également sur l'inscription des logements sociaux dans un territoire rural.

Comment, sur un territoire avec différentes dynamiques (rural, littoral, touristique, etc.) la mixité sociale est-elle appréhendée via le logement social ? Quels sont les modes d'habiter des habitants de logements sociaux ? Ces questions constituent des questions de départ qui lient à la fois les attentes juridiques de la réforme, et l'approche sociologique d'un phénomène de mixité sociale recherché par la loi. Il s'agit de s'intéresser à la mixité dans un territoire rural et d'interroger, au travers des différentes réformes, l'impact de celle-ci sur la société. A travers la répartition des logements sociaux et l'insertion de ses habitants dans le territoire, la mixité sociale et la ségrégation territoriale peuvent être abordées. L'étude de cas d'un territoire rural permet de questionner de façon sociologique un fait social, au sens d'Emile Durkheim : celui de la ségrégation ou de la mixité. Selon Emile Durkheim, un fait social concerne « *toutes les manières de faire, fixée ou non, susceptible d'exercer sur l'individu une contrainte extérieure* ». La conceptualisation qui sera effectuée par la suite mettra en avant le fait que la mixité sociale et la ségrégation peuvent être appréhendées comme tel, du moins les conséquences de ces phénomènes.

Ce stage offre un point de départ essentiel pour développer une approche sociologique du logement social dans un territoire rural. Comment mettre en place des dispositifs législatifs pour favoriser la mixité sociale sur ce type de territoire ? La question qui se pose dans un premier temps doit être analysée de manière sociologique en interrogeant les modes d'habiter

des habitants de logements sociaux. L'analyse statistique éclairera les attentes sur le territoire, mais il s'agit également de comprendre les rapports de pouvoir qui se jouent entre les différents acteurs du logement social.

La recherche qui va suivre part des questions suivantes : Comment mettre en place des dispositifs liés à la loi pour favoriser la mixité sociale sur un territoire rural ? Les dispositifs pour favoriser la mixité sont-ils possibles sur un territoire rural ? Les enjeux sont-ils les mêmes que sur un territoire urbain ? C'est ces différentes problématiques qui se posent.

Il s'agira donc, en partant des analyses liées au stage et des résultats obtenus, d'étudier les dispositifs sur un territoire rural et de comprendre les dynamiques qui s'y jouent. Cette problématique est issue d'une réflexion autour des lois et des jeux d'acteurs liés au logement social. Après une approche institutionnelle forte et un cadre politique important, il s'agit à présent de s'éloigner de ce cadre et de questionner de manière plus globale le phénomène de mixité sociale. L'enquête de Sylvie Tissot<sup>5</sup> permet de mettre en avant une dimension de la notion de mixité sociale. C'est dans les années 90 que cette notion prend forme. Sylvie Tissot met en avant le fait que ce terme permet de dissimuler certaines pratiques discriminatoires notamment à travers des critères ethniques et économiques. La mixité sociale est l'arme pour lutter contre les ghettos. Cette notion est ambiguë, elle implique des négociations informelles. La mixité sociale fait l'objet d'une gestion par un groupe d'acteurs seuls autorisés à l'organiser, dont la sélection est préétablie par une norme juridique. Ces acteurs sont notamment les bailleurs sociaux et les municipalités.

Cette problématique est issue de diverses réflexions. Tout d'abord, la phase de recherche bibliographique a été très riche concernant le logement social, et plus particulièrement les logements, en milieu urbain. Qu'il s'agisse de la géographie urbaine, de la sociologie ou de l'histoire, toutes les disciplines sont investies dans cet objet de recherche. Elles sont également investies dans des phénomènes plus larges concernant les modes d'appropriation de l'espace, en analysant par exemple les processus de gentrification, les espaces périurbains<sup>6</sup>, les « gated communities », etc. Ces enquêtes, dans des grandes agglomérations, mettent en avant les différents enjeux qui se dessinent dans ces quartiers d'habitat social. Cependant j'ai pu constater un manque important de littérature sur les

---

<sup>5</sup> Tissot Sylvie, « Une « discrimination informelle » ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/4 (n°159), p. 54-69.

<sup>6</sup> Lambert Anne, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, Coll. « liber », 2015, 278p.

milieux ruraux. Certaines enquêtes existent, notamment pour évoquer l'exode rural, ou, plus récemment, le phénomène de retour au rural. Des enquêtes sociologiques portent également sur les milieux agricoles, mais très peu d'enquêtes évoquent le logement social en milieu rural. Ce thème de recherche n'est pas suffisamment investi par la littérature. De ce fait, l'analyse qui va suivre tente d'éclairer les différents enjeux que pose le logement social sur un territoire rural. Les modes de vie, ou plus encore, les modes d'habiter, ne sont que peu étudiés dans les territoires ruraux. La Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie constitue un terrain d'enquête pour offrir ce type d'analyse et la mettre en relation avec l'urbain. Un travail comparatif peut donc être réalisé entre l'urbain et le rural. Les constructions de logements sociaux sont généralement rassemblées dans un même quartier, même si différents quartiers ont du logement social. Ce constat a été fait à l'échelle de la CAMSMN, bien qu'il s'agisse d'un territoire rural. Ce phénomène de concentration est bien moins important que dans les grandes villes mais il est tout de même présent dans les communes rurales. De ce fait, les modes d'habiter peuvent être étudiés dans ces quartiers, mais également en rapport au reste des logements dits privés. Le territoire rural est toutefois également caractérisé par certaines communes qui ne disposent que de petits lots de logements sociaux (une petite dizaine de logements sociaux par exemple). Les interrogations ne sont pas les mêmes entre le rural et l'urbain. De nombreuses études ont eu lieu dans les grandes villes, mais les études dans un territoire rural restent minimes. C'est pour cette raison que cette approche sociologique est intéressante. L'étude d'un territoire rural ne repose pas sur les mêmes éléments qu'un territoire urbain bien qu'il y ait des similitudes et des points de convergences. De nombreuses enquêtes sur le logement social en zone urbaine ont été réalisées, mais également des enquêtes européennes et même mondiales. Les analyses comparatives ont pris forme concernant le logement social.

Différentes hypothèses se dégagent. Elles se sont construites au cours de nombreuses lectures mettant en avant l'urbain et le manque de mixité sociale dans le logement social. La première hypothèse concerne les enjeux autour du logement social. Ceci ne sont pas les mêmes sur un territoire rural ou sur un territoire urbain. Une des sous hypothèses qui se dégage de cette première hypothèse concerne les lois. Ces lois qui ont pour but de lutter contre la ségrégation territoriale ne sont pas adaptées à un territoire rural. Une deuxième hypothèse peut être définie : les dispositifs pour lutter contre la mixité sociale sont inefficaces et les processus de ségrégation sont toujours présents dans les quartiers d'habitat social.

## **1.5. Annonce de plan**

Afin de répondre à la problématique de la manière la plus organisée possible, de dérouler l'étude de façon logique et d'aborder au mieux tous les éléments, cette étude va s'articuler autour des points suivants. Le plan qui va suivre a pour but de donner une vision globale de l'enquête.

Dans un premier temps il s'agira de présenter le logement social en offrant une définition de celui-ci, de présenter les différents acteurs et leurs missions. Un détour historique sera réalisé afin de comprendre les origines et les enjeux historiques et sociaux propres au logement social. Ce détour permettra de voir comment le logement social est devenu un problème public au cœur des différentes politiques. Pour présenter le logement social, des chiffres clés seront mis en évidence afin de prendre conscience de la place du logement social dans le logement en France. Puis le développement du logement social sera étudié à travers le processus de mise sur agenda et des politiques publiques.

La seconde partie aura pour but de décrire le territoire de la CAMSMN en le situant dans le département de la Manche. Ceci permettra d'inscrire la CAMSMN dans son département et de le situer tant au niveau géographique, qu'au niveau statistique. Une description du territoire sera réalisée. L'analyse statistique de la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie, étape essentielle pour la suite du développement, permettra de saisir la présentation du parc social et l'occupation de celui-ci mais aussi les différents enjeux qui se posent au vu des statistiques établis. Un parallèle sera fait à d'autres types résidentiels afin de comprendre les enjeux du logement social.

La troisième partie tentera d'expliquer le fonctionnement actuel du logement social de la CAMSMN, tant au niveau de la gestion de la demande que des attributions. Puis une phase législative sera réalisée. L'objectif sera de présenter la réforme de la gestion de la demande et des attributions des logements sociaux en lien avec la loi ALUR et particulièrement avec la loi « Egalité et Citoyenneté ». Cette partie mettra en perspective le fonctionnement actuel du logement social avec les nouvelles obligations dues à cette réforme. Les nouveaux dispositifs que la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie doit mettre en place seront évoqués. Puis les différents dispositifs mis en place dans les logements sociaux pour un



« impératif participatif »<sup>7</sup> seront abordés, lié à une forme de nouveau management du logement social.

La quatrième partie de ce rapport découlera de la quatrième partie, après avoir vu ce que la CAMSMN doit mettre en place, il s'agira de définir des pistes d'orientation pour mettre en œuvre ces réformes. Des préconisations seront apportées en dévoilant des pistes de mise en œuvre de la réforme. Il s'agira ici de montrer les différents points qui peuvent être améliorés au niveau du fonctionnement actuel du logement social sur le territoire, mais aussi de mettre en évidence les points qui fonctionnent plutôt bien et qu'il serait préférable de conserver puisqu'ils conviennent aux communes, aux demandeurs et aux bailleurs sociaux. Ce sont les entretiens et les documents législatifs qui serviront ici de base. Les enjeux sociologiques de ces réformes seront également les fils conducteurs de cette analyse.

Enfin, la cinquième, et dernière partie, aura pour objectif de questionner plus profondément le processus de mixité sociale qui aura été développé tout au long de l'étude : la mixité sociale sur un territoire rural et les modes d'habiter des locataires de logements sociaux. Le sentiment des demandeurs, le phénomène de ghettoïsation, l'entre soi, ou encore les logiques résidentielles seront abordés. Cette approche sociologique aura pour but final de mesurer le phénomène de mixité sociale ou, à l'inverse, de ségrégation sociale, dans un territoire rural, en lien avec les observations qualitatives et quantitatives faites durant le stage, et de donner des éléments de réponse à la question suivante. La mixité sociale est-elle possible ?

## **1.6. Un terrain rural, hétérogène dans son développement**

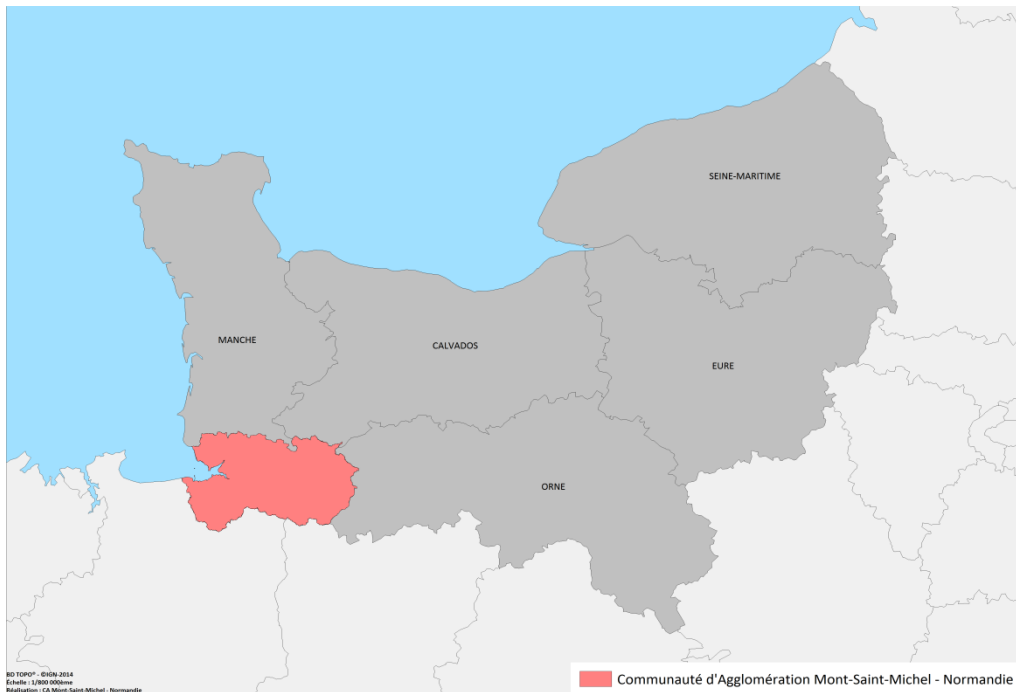
Le territoire de la Communauté d'Agglomération est un nouveau territoire issu d'une fusion de cinq communautés de communes comme évoqué précédemment. C'est un territoire rural qui est caractérisé par une baisse démographique dans l'est du territoire et une augmentation dans la partie ouest. Ce territoire rural est spécifique et particulier : l'ouest et l'est ne sont pas caractérisés par les mêmes dynamiques. L'ouest du territoire est un littoral qui bénéficie de l'attractivité touristique de la baie du Mont-Saint-Michel, à l'inverse l'est du territoire connaît une désertification de la population et un vieillissement de la population. Le

---

<sup>7</sup> Dumoulin Jeanne, *La gestion du logement social, L'impératif participatif*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Géographie sociale », 2016, 274p.

territoire est donc hétérogène avec des caractéristiques différentes. Les bassins d'emploi sont également répartis de façon inégale avec une plus forte concentration des emplois dans l'aire urbaine d'Avranches. Ces différences doivent être prises en compte dans l'analyse du logement social. C'est ce qui explique en partie ces différences dans la répartition des logements sociaux.

**Figure 1 : La CAMSMN dans la région Normandie**



Le siège de la CAMSMN est à Avranches, ancien siège de l'ancien territoire communautaire d'Avranches Mont-Saint-Michel. Le territoire de la CAMSMN a la particularité d'être limitrophe avec trois départements : l'Ille-et-Vilaine, l'Orne, la Mayenne. De ce fait certains demandeurs de logements sociaux viennent de ces autres départements. Les demandes venant d'autres départements doivent donc être prises en compte dans l'analyse. C'est également un territoire qui est traversé par quelques axes routiers importants.

La CAMSMN est composé d'un « grand pôle urbain », Avranches, selon la typologie de l'INSEE. Ce « grand pôle urbain » est un des quatre du département de la Manche avec Cherbourg Octeville, Saint-Lô et Granville. La CAMSMN est également constituée de quatre « petits pôles urbains » qui sont les suivants : Pontorson, Saint-James, Mortain Bocage et Saint-Hilaire-Du-Harcouët.

La Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie représente 18% de la population de la Manche. En ce qui concerne le logement social, 10,7% des logements

du parc locatif des bailleurs sociaux de la Manche. Le logement social dans la Communauté d'Agglomération est réparti sur 44 communes sur un total de 97 communes dans la Communauté d'Agglomération. Ces 44 communes représentent 3993 logements sociaux dont 46,20% de logements individuels et 53,80% de logements collectifs.

Ce terrain d'enquête a été abordé de différentes façons : tout d'abord une approche institutionnelle a été réalisée avec des rencontres avec certains élus et agents en charge de l'attribution des logements sociaux, mais également une approche vers « le bas » en réalisant des entretiens avec des habitants de logements sociaux et des observations.

## **1.7. Méthodologie utilisée**

La méthodologie utilisée dans le cadre de cette étude est multiple. L'analyse quantitative a été doublée d'une analyse qualitative. Ces deux méthodes ont été utilisées, non pas parallèlement, mais de manière croisée. Les deux phases ont été menées en même temps afin de comprendre plus en profondeur les données statistiques. Cette double approche permet de mieux saisir le sujet et d'appréhender au mieux les différents éléments. Les données statistiques ont permis d'éclairer les propos recueillis par les différents acteurs et de comprendre la typologie du territoire. Le fait de disposer de données statistiques en menant les entretiens a permis de mieux comprendre les différents enjeux en fonction du nombre de logements sociaux et des caractéristiques du territoire étudié. L'enquête qualitative a, elle, permis de donner des éléments sur les données statistiques qui ne sont pas visibles à travers les chiffres, comme par exemple les ressentis des locataires de logements sociaux ou des demandeurs. L'intérêt de mener une double approche, quantitative et qualitative, est donc multiple puisque ceci permet à la fois de croiser les résultats obtenus et d'avancer plus rapidement dans l'étude.

### **1.7.1. Analyse quantitative**

L'analyse quantitative de cette étude repose sur plusieurs bases de données. La première étape du travail a été de recueillir les données statistiques de l'Occupation du Parc Social (OPS) et les données du Répertoire du Parc Locatif Social (RPLS) des différentes communes auprès de l'Association Régionale pour l'Habitat Social. Certaines données étaient tout de même disponibles sur le site « Observation et statistiques » comme les données RPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2015 par communes, régions et départements.

L'analyse quantitative va donc s'appuyer sur l'analyse des données RPLS et OPS transmises par l'Association Régionale pour l'Habitat Social. L'enquête Occupation du Parc Social (OPS) a été instaurée par la loi du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité et modifiée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Cette loi impose aux organismes bailleurs de transmettre à chaque préfet de département des renseignements statistiques après réalisation d'une enquête auprès de leurs ménages locataires. Cette enquête, auparavant avait une périodicité de trois ans, elle est aujourd'hui réalisée tous les deux ans. Le rapport OPS constitue un des volets du rapport national sur la situation du logement en France. Un arrêté, publié dans le Journal Officiel, définit les modalités de réalisation de l'enquête et le contenu des renseignements que les bailleurs doivent transmettre au préfet. Des données à l'échelle communale sont communiquées pour tout le territoire français. Cette obligation est toujours d'actualité et elle est étendue par la loi « Egalité et Citoyenneté ». L'article L.411-10 et L.442-5 du code de construction et d'habitation étend le contenu du répertoire de logements locatifs sociaux (RPLS) aux données relatives aux locataires, renforce les sanctions applicables en cas de non-respect de transmission par les bailleurs sociaux des données concernant leurs locataires et précise les modalités de traitements des données de l'enquête sur l'occupation du parc social. Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) a été créé au 1<sup>er</sup> janvier 2011 afin de remplacer l'enquête sur le parc locatif social (EPLS) réalisée par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) auprès des bailleurs sociaux. Les informations statistiques sont transmises logements par logements, les bailleurs ont l'obligation de fournir chaque année les renseignements nécessaires à l'alimentation du répertoire et les informations font l'objet d'une diffusion plus large que l'EPLS. C'est le SOeS qui est chargé de la tenue de ce répertoire. Ce répertoire a pour objectif de dresser l'état global du parc de logements locatifs des bailleurs sociaux au 1<sup>er</sup> janvier d'une année. Il s'agit d'indiquer le nombre de logements, les modifications intervenues au cours de l'année écoulée, la localisation, le taux d'occupation, la mobilité, le niveau des loyers, le financement et le conventionnement.

De plus, un des matériaux essentiels à l'étude est la base de données « statistiques d'occupation CAMSMN 2017 » fournie par Manche Habitat. Ces statistiques concernent les logements Manche Habitat. Cette base de données est une des ressources principales. Bien qu'il s'agisse des données pour les logements Manche Habitat, celui-ci est le principal bailleur avec 97% des logements sociaux de la CAMSMN, les données seront donc mobilisées fortement.

Les résultats d'une analyse des besoins sociaux sur le territoire d'Avranches commanditée par le CCAS et le contrat de ville d'Avranches concernant le quartier prioritaire de la politique de la ville La Turfaudière – Mermoz, sont également à ma disposition. L'étude va également s'appuyer sur différentes enquêtes de niveau national qui vont servir de données de cadrage. Au niveau national, des enquêtes concernant le logement sont mises en place depuis plusieurs années. L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) réalise une enquête récurrente « Enquête Nationale Logement » (ENL) depuis 1955, la dernière a été réalisée en 2013. Elle a pour objectif de recueillir les données concernant le logement au niveau national. La vocation de cette enquête est d'éclairer le débat public en décrivant les caractéristiques sociodémographiques et économiques des ménages et les modalités d'occupation de leur résidence principale. De nombreuses thématiques sont abordées à travers cette enquête : le statut d'occupation et d'hébergement, la qualité du logement, la qualité de l'environnement du logement, les revenus du ménage et le patrimoine immobilier, ou encore les dépenses du logement. Ces différentes thématiques permettent d'offrir des regards croisés essentiels. Cette enquête nationale du logement va permettre, dans le cadre de cette étude sur le logement social, de donner des éléments de compréhension et des données de cadrage. Les données sont disponibles en ligne sur le site internet de l'INSEE.

Ces données vont donc être essentielles pour mener à bien un état des lieux. Elles constitueront la base de données sur laquelle l'analyse va se construire. La loi prévoit que les EPCI compétents en matière de programme local d'habitat reçoivent, à leur demande, toutes les informations relatives aux logements de leur territoire. De ce fait, la CAMSMSN est dans le droit d'avoir à sa disposition ces données.

Les données disponibles sont donc les suivantes : les données statistiques d'occupation du parc social de Manche Habitat, les données RPLS 2016 et les données OPS 2014. Pour cette dernière base, seulement 17 communes seront exploitables du fait du trop faible nombre de réponses pour les autres communes.

### **1.7.2. Analyse qualitative**

Concernant l'analyse qualitative, différents entretiens ont été réalisés et également des observations directes. Ces observations permettent de s'imprégner du terrain et de visualiser les différents dispositifs mis en place dont les acteurs parlent dans les entretiens. Elle a pour avantage d'offrir une vision concrète. Les observations directes, notamment dans le quartier

de la Turfaudière – Mermoz, ont permis d’observer les différents éléments du quartier et de voir la disposition des logements sociaux et leurs caractéristiques. Les éléments retirés de ces observations seront décrits plus tard. Dans ce quartier une journée a été consacrée à l’échange avec les habitants.

Différents entretiens ont été réalisés avec des personnes en charge du logement social dans différentes communes de la Communauté d’Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie et avec des élus (Sourdeval, Saint-James, Saint-Hilaire-du-Harcouët, Avranches, Brécey, Ducey Les Chéris, Pontorson). Mais aussi avec un bailleur social : Manche Habitat, et un questionnaire a été rempli par La Rance. Les différents acteurs du logement social ont été approchés afin de recueillir les différents points de vue et de comprendre au mieux le fonctionnement du logement social dans le territoire. Un entretien avec une autre Communauté d’Agglomération (Flers Agglo) a également été réalisé afin de voir comment celle-ci avait mis en place la réforme puisqu’elle était plus avancée dans son élaboration des dispositifs liés à la réforme que la CAMSMN. Un rendez-vous avec la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) a permis de comprendre le point de vue du gouvernement au niveau départemental. Les prises de rendez-vous se sont faites par mail et par téléphone. Une grille d’entretien et un compte rendu a été réalisé pour chaque entretien. Un rendez-vous a également eu lieu avec Manche Habitat lors d’une sortie d’un locataire d’un logement afin de saisir les raisons d’un départ et une demi-journée avec le médiateur de Manche Habitat a été réalisée.

Des entretiens ont été réalisés avec des habitants de logements sociaux. Des observations du quartier ont pu être faites, ainsi qu’une participation au conseil citoyen et à une réunion pour l’aménagement d’un square. Une visite de logement social (état des lieux) a été réalisée avec un agent employé par le bailleur social Manche Habitat. La participation à des rendez-vous avec des demandeurs de logements sociaux a également pu être réalisée avec l’aide du service logement du CCAS d’Avranches. Une journée avec la médiatrice du quartier prioritaire de la politique de la ville a été organisée pour saisir les différents enjeux du territoire et échanger avec des habitants, également avec le médiateur de Manche Habitat nouvellement formé. Ces différents échanges ont permis de saisir au mieux les particularités du territoire et de comprendre la perception des habitants de logement social vis-à-vis de leur mode d’habiter.

## 1.8. Conceptualisation

Avant toute chose, il est essentiel, pour bien comprendre dans quelles perspectives cette étude est menée, de conceptualiser les termes. Le terme de logement social va faire l'objet d'une définition plus importante dans la suite de l'analyse en revenant sur une définition mais également sur l'histoire, et les chiffres clés. Cependant pour le moment il doit être entendu comme « *des logements construits avec des aides (avantages fiscaux, subventions publiques et prêts à taux privilégiés), pour pouvoir loger des personnes aux revenus modestes* » selon le ministère du logement et de l'habitat durable.

La mixité sociale désigne la présence simultanée ou la cohabitation, en un même lieu, de personnes appartenant à des catégories socioprofessionnelles, à des cultures, à des nationalités, à des tranches d'âge différentes. La mixité sociale est à la fois un état : cette cohabitation sur un même territoire de groupes sociaux aux caractéristiques diverses, et un processus : le fait de faciliter cette cohabitation afin d'avoir une répartition plus équilibrée des populations. La mixité sociale peut justifier d'importantes dispositions des politiques du logement et dans le même temps être accusée d'accentuer la ségrégation sociale et ethnique. Cette notion est utilisée notamment dans les politiques du logement en réaction à la concentration de populations défavorisées dans un espace, et particulièrement dans des quartiers d'habitat social. La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 instaure les premiers articles concernant la mixité sociale. L'article 1 de la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 est le suivant « *Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales. A ces fins, l'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires : - au maintien et au développement du commerce et des autres activités économiques de proximité; - à la vie collective dans les domaines scolaire, social, sanitaire, sportif, culturel et récréatif; - aux transports; - à la sécurité des biens et des personnes.* » L'article 3 met en place l'obligation pour les communes de permettre la réalisation de logements sociaux « *La réalisation de logements sociaux est*

*d'intérêt national. Les communes ou leurs groupements doivent, par leur intervention en matière d'action foncière, permettre la réalisation de logements sociaux. Les collectivités publiques doivent veiller à ce que les restaurations nécessaires des quartiers anciens des villes ne méconnaissent pas les objectifs mentionnés à l'article 1er. Elles apportent un soin particulier, avec le concours des organismes gestionnaires des logements et de l'Etat, à la réhabilitation et à la valorisation des quartiers récents dégradés, ainsi qu'à la création ou au développement des relations entre ces quartiers et le reste de la ville. »* Ces deux articles de la loi n°91-662 donnent les fondements de la mixité sociale au niveau des territoires. Dans le cadre de l'étude qui va suivre il faut entendre la mixité sociale comme la volonté de faire habiter des personnes avec des caractéristiques différentes dans un même quartier. Les lois, et notamment l'article 55 de la loi SRU, favorisent cette cohabitation.

Revenons sur les termes de territoire rural et territoire urbain. Le territoire est un espace délimité, approprié par un individu, une communauté, sur lequel peut s'exercer l'autorité d'un État, d'une collectivité. Les territoires s'étudient donc en fonction des mailles de gestion de l'espace mais ils peuvent être emboîtés. Selon l'INSEE, un espace rural regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multipolarisées). L'espace rural représente 70% de la superficie totale et les deux tiers des communes de la France. Ces deux notions, rural et urbain, désignent toutefois un milieu de vie mais avec des caractéristiques différentes. Aujourd'hui, l'INSEE ne parle plus de territoire urbain ou de territoire rural mais d'espace à dominante rurale ou à dominante urbaine. Ces concepts permettent de nuancer les propos et de mieux prendre en compte les diversités des territoires et des contextes. Un territoire urbain est, selon l'INSEE, un ensemble continu formé par des aires urbaines et par les communes dont au moins 40% de la population active résidente travaille dans l'une ou l'autre des ces aires urbaines. Le DATAR (Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) a construit une typologie qui met en avant « trois France rurale » : les territoires à dominante résidentielle en périphérie des villes, les campagnes à dominante agricole et enfin les espaces multifonctionnels, avec des ressources patrimoniales importantes et attractives. Il s'agit donc d'espaces, certes ruraux, mais avec des caractéristiques différentes : les « campagnes des villes » qui sont des nouvelles formes du rural, les campagnes les plus fragiles marquées par le recul économique et démographique et les nouvelles campagnes qui sont en recherche d'équilibre.



La notion de « mode d'habiter » doit être entendue à mi-chemin entre le « genre de vie » géographique et les « modes de vie » sociologiques. Selon Nicole Mathieu, ces deux termes sont obsolètes, elle a donc conceptualisé la notion de « mode d'habiter » qu'elle définit comme une notion qui « *permet d'interroger les rapports qu'entretiennent les individus ou les groupes sociaux avec leurs lieux et milieux de vie, leur habitat au sens large* »<sup>8</sup>. Pour elle le mode d'habiter est une relation aux lieux et à la communauté locale. Les individus s'identifient à travers leur logement. A travers les modes d'habiter des traits significatifs de leur mode de vie et de penser ressortent. Les espaces périurbains par exemple sont caractérisés par une diversité des modes d'habiter. Différents facteurs permettent la diversification des modes d'habiter. Des différenciations dans les modes de vie selon l'itinéraire résidentiel, l'appartenance sociale et les différenciations socio-démographiques, conduisent à des modes d'habiter diversifiés. L'article de L. Cailly et R. Dodier, *La diversité des modes d'habiter des espaces périurbains dans les villes intermédiaires : différenciations sociales, démographiques et de genre*<sup>9</sup>, permet de saisir cette question des modes d'habiter. Ce concept est récent et il s'agit de saisir comment les individus habitent les espaces géographiques. Ce concept est donc à la fois sociologique et géographique. Beaucoup de travaux sur les modes d'habiter concernent en particulier les espaces périurbains. C'est également le cas de l'ouvrage d'Anne Lambert<sup>10</sup>.

## 1.9. Cadres théoriques

Le cadre théorique dans lequel cette étude s'inscrit n'est pas unique. Elle va s'appuyer à la fois sur des auteurs classiques en sociologie mais aussi sur des sociologues plus contemporains qui étudient la ségrégation spatiale. Le courant de la ségrégation urbaine sera mis en avant et servira de références bibliographiques fondamentales. La sociologie urbaine tend à comprendre les rapports d'interaction et de transformation qui existent entre les formes d'organisation de la société et les formes d'aménagement des villes. C'est-à-dire que l'organisation de la société est reflétée dans l'aménagement des villes. A travers les villes et l'organisation de l'espace, les relations et les interactions sont différentes. Le logement social

---

<sup>8</sup> Morel-Brochet Annabelle, Ortar Nathalie (dir.), *La fabrique des modes d'habiter. Homme, lieux et milieux de vie*, Paris, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés », 2012, 313p.

<sup>9</sup> Cailly Laurent, Dodier Rodolphe, « La diversité des modes d'habiter des espaces périurbains dans les villes intermédiaires : différenciations sociales, démographiques et de genre », *Norois* [En ligne], 205 | 2007/4, mis en ligne le 01 décembre 2009, consulté le 09 avril 2017

<sup>10</sup> Lambert Anne, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, Coll. « liber », 2015, 278p.

doit être abordé dans ce cadre conceptuel puisque la répartition du logement social et son effet sur les interactions seront étudiés.

L'analyse qui va suivre est au croisement de la sociologie et de la politique, de ce fait une inscription conceptuelle doit être faite pour savoir dans quel courant sociologique cette approche s'inscrit. Tout d'abord, un apport important sera fait par la sociologie urbaine et notamment par l'Ecole de Chicago. L'Ecole de Chicago est un courant de pensée sociologique apparu au début du XXème siècle à l'université de Chicago. La sociologie urbaine s'est développée dans cette ville qui a connu une urbanisation rapide et une hétérogénéité importante, tant au niveau social qu'au niveau culturel. De ce fait la ville est devenue un objet d'étude privilégié pour étudier les phénomènes sociaux qui se jouent. Selon Robert E. Park, Chicago est devenu un « *laboratoire social* ». La sociologie urbaine tente de comprendre les rapports d'interactions et de transformations qui existent entre les formes d'organisation de la société et les formes d'aménagement de la ville, c'est donc un croisement entre la morphologie urbaine et sociale. Selon l'Ecole de Chicago, la ville est un observatoire du changement, elle permet de voir l'agrandissement des processus sociaux. Selon Robert Ezra Park, la ville « *est un état d'esprit, un ensemble de coutumes et de traditions, d'attitudes et de sentiments organisées, inhérents à ces coutumes et transmis avec ces traditions* »<sup>11</sup>. L'approche à travers l'école de Chicago va permettre de saisir les différents processus, notamment autour de la ségrégation socio-spatiale.

La sociologie de l'habitat contemporain est également une branche de la discipline qui sera mobilisée puisqu'elle met en avant que l'habitat est un chez-soi identitaire, qu'il incorpore des traits culturels et sociaux majeurs des groupes pour transmettre des références collectives. Le logement est un témoignage de l'intégration et de l'exclusion. Les logements enracinent une mémoire individuelle et collective. Le support d'un ancrage territorial des pratiques sociales et culturelles. Le logement peut également être vu comme le reflet des inégalités, le rapport de domination à travers le territoire sera donc évoqué.

---

<sup>11</sup> Grafmeyer Yves, Joseph Isaac, *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier, 1990, 377 p.

## **1.10. Les différentes limites de l'analyse du logement social sur un territoire rural**

Certaines limites doivent être évoquées avant de rentrer dans une analyse plus précise de ce territoire et de mettre en avant les différents enjeux liés au logement social. Tout d'abord, l'inscription de ce stage dans une collectivité territoriale place le chercheur en lien avec l'institution. Aux yeux des différents acteurs j'étais donc rattachée à la communauté d'agglomération. Celle-ci va avoir un rôle central dans les politiques de gestion et d'attribution de logements sociaux. De ce fait, une certaine réticence pouvait parfois avoir lieu à mon égard, même si globalement tous les entretiens se sont bien déroulés. Le cadre institutionnel est donc également un cadre politique. Les différentes réformes et lois qui se succèdent concernant le logement social encadrent les actions des différents partenaires.

D'autre part, une des limites qui m'a paru essentiel est le fait que certains points ne doivent pas être dits ou de manières contournées afin de préserver les relations entre les différents acteurs. Les comptes rendus d'entretien en sont un bon exemple. La validation de la part des personnes interrogées devait avoir lieu avant l'utilisation de ces comptes-rendus. De nombreux acteurs, notamment ceux ayant une forme de pouvoir ou une position importante dans les logements sociaux ont renvoyé leur compte rendu avec des modifications soit au niveau uniquement des tournures de phrases, mais aussi également en allant plus loin en modifiant voir supprimant des passages pourtant dit en entretien. Cette limitation de la parole n'est pas habituelle dans une discipline telle que la sociologie où les entretiens sont généralement retranscrits aux mots pour mots puisque c'est dans les mots les plus basiques et les expressions que se cachent parfois des outils de compréhension d'un phénomène social. Pour cette approche sociologique, ces entretiens ont toutefois été utilisés l'état brut.

L'analyse statistique a débuté assez tardivement. L'étape de collecte des données aurait dû constituer la première étape de l'étude, mais il en a été autrement. En effet, une difficulté est survenue. Avec la fusion des anciens territoires communautaires, la Communauté d'Agglomération, dont le siège a été installé dans l'ancienne Communauté de communes Avranches - Mont-Saint-Michel, la CAMSMN disposait uniquement des données concernant le territoire d'Avranches – Mont-Saint-Michel. L'élaboration d'une base de données rassemblant les différentes communes disposant des logements sociaux dans le nouveau territoire de la CAMSMN a été relativement longue, puisque sur trois mois de stage, je n'ai pu avoir celles-ci qu'au bout d'un mois. Cette difficulté a retardé l'analyse de ces

données et l'étude statistique a pris du retard. Ce blocage aurait pu être évité en commençant la préparation de la base de données avant le début du stage. Cependant il était intéressant que je sois moi-même confrontée à ce problème puisqu'il m'a appris à gérer mon temps autrement et à faire face à une situation imprévue. Le contexte de fusion a également mis en avant une autre difficulté : l'organigramme des services et des directions thématiques étant en construction, les changements internes ont été nombreux pendant la période de stage. Cette réorganisation des services n'a pas permis d'avoir une vision claire des jeux de pouvoir et de domination qui se jouent entre les agents de la communauté d'agglomération puisqu'il s'agissait d'une période de reconstruction.

Le fait d'effectuer le stage dans une communauté d'agglomération est certes un avantage puisque ceci permet de comprendre le fonctionnement de cette institution et d'être au plus proche de certains acteurs, de comprendre les enjeux qui se jouent autour des diverses questions, notamment en matière d'habitat. Cependant un des points qui peut relever, dans une certaine mesure, d'une difficulté est le suivant : une très grande partie du travail a été réalisée dans un bureau. De ce fait le contact au terrain était limité. Bien que certains rendez-vous m'aient permis de rencontrer différents acteurs et d'échanger avec des habitants de logements sociaux, ces temps de rencontre n'étaient pas majoritaires et étaient planifiés. Or il me semble qu'une analyse sociologique doit être basée sur de nombreuses observations et rencontres au sein du terrain étudié, ceci de manière planifiée comme c'était le cas, mais aussi de manière informelle afin de laisser les phénomènes sociaux se produire et les analyser. La posture institutionnelle n'a pas permis de développer beaucoup d'échanges informels avec les acteurs du logement social, bien que certaines observations aient pu être menées.

Enfin, une des dernières difficultés rencontrées, qui semble pour moi la plus essentielle, est la difficulté à lier le rapport de stage, comportant plutôt une dimension politique et institutionnelle, au mémoire, qui lui se veut plus sociologique et tente d'avoir un point de vue plus global sur le stage réalisé tout en articulant les résultats pour en dégager des idées et des analyses. La recherche de la problématique a connu de nombreux changements afin de concilier à la fois les résultats du stage et les lectures sociologiques faites en parallèles.

## II. Le logement social

### 2.1. Définition du logement social : « le logement social, une réponse à la précarité »<sup>12</sup>

L'image du logement social a aujourd'hui changé. Selon Xavier Leloup, urbaniste, l'image d'un logement, signe d'un patrimoine familial transmis d'une génération à l'autre avec une valeur d'usage, s'est aujourd'hui transformée en un bien de consommation avec une marchandisation croissante. Les ménages en difficultés ont de plus en plus de difficultés à accéder à un logement à un prix acceptable. La question de l'accession des ménages à un toit apparaît comme une question centrale de la politique du logement. Les logements sociaux sont construits afin de permettre aux ménages les plus modestes de se loger. Ceci est la principale mission de ce type de logement.

Par logement social, J-P. Flamand et B.Boubli entendent, dans leur ouvrage *Le logement* publié en 1994, « le logement qui a bénéficié pour sa réalisation de l'aide directe ou indirecte des pouvoirs publics, Etat, collectivités territoriales, et qui vise explicitement à loger les personnes à revenus modestes moyennant un loyer compatible avec leurs ressources »<sup>13</sup>.

Les loyers et la désignation du locataire sont soumis à des règles strictes définies par l'Etat. Les critères d'attribution d'un logement sont fixes. La commission d'attribution est chargée de vérifier si les demandeurs répondent bien à ces critères. Les ménages ne doivent pas dépasser un certain seuil de ressources pour accéder à un logement. L'objectif du logement locatif social est de permettre à des ménages modestes de se loger à des loyers moins élevés que ceux du parc privé. Pour qu'un logement soit considéré comme un logement social, il faut qu'une convention APL (aide personnelle au logement) soit signée entre le bailleur social et l'Etat. Des aides seront par la suite attribuées aux locataires mais aussi aux bailleurs pour construire le logement. Le montant du loyer au m<sup>2</sup> va être déterminé par cette convention et par la nature du prêt octroyé par l'Etat pour financer la construction de l'immeuble. Ceci est une des particularités des logements sociaux. C'est-à-dire que plus les prêts et subventions sont importants, plus le bailleur propose des loyers faibles. De ce fait il existe différentes catégories de logements sociaux : le PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration)

---

<sup>12</sup> Ce titre reprend l'intitulé du chapitre 6 de l'ouvrage *Le logement social en France* écrit par J-M Stébé

<sup>13</sup> B. Boubli, J-P. Flamand, *Le logement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994

réservé aux personnes en grande précarité, le PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) qui correspond aux HLM traditionnelles, et le PLS (Prêt Locatif Social) qui finance des logements situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est le plus tendu. Les plafonds de revenus pris en compte sont différents selon la nature du prêt.

La construction de logements sociaux peut être décidée par une commune ou une EPCI qui en fait la demande à un organisme bailleur, ou par un bailleur qui le fait avec l'accord de la collectivité. Le financement de la construction d'un logement social peut se faire par différents acteurs : l'Etat, les collectivités territoriales, la caisse des dépôts et consignation, le bailleur lui-même sur ses fonds propres, Action Logement. En fonction du financement qu'ils ont apporté, les financeurs disposent, après la réalisation des logements, de quotas d'appartements réservés pour lesquels ils proposent des candidats locataires qui leur en font la demande. Ce sont donc des « réservataires ».

Les acteurs autour du logement social sont multiples et leurs intérêts sont divers. Les organismes sociaux, publics (Office Public de l'Habitat) ou privés (Entreprises Sociales pour l'Habitat), sont en charge de la construction des logements sociaux, ce sont les propriétaires de ces logements. Ils produisent et gèrent le parc locatif social. L'Etat joue un rôle majeur dans les logements sociaux puisqu'il est chargé d'attribuer des aides, aides à la pierre, pour la construction, l'acquisition ou la réhabilitation de logement. Les communes ont elles un rôle essentiel puisqu'elles prennent part dans l'attribution des logements sociaux, pour le cas de la CAMSMN avec un fonctionnement particulier, et participent au financement des logements sociaux. Les Communautés d'Agglomérations gèrent les aides de l'Etat sur leur territoire et impulsent la politique locale de l'habitat via leur compétence en matière d'équilibre social de l'habitat.

Les principales missions du logement social sont d'accueillir des familles n'ayant pas accès à un logement convenable aux conditions du marché. Les organismes produisent des logements sociaux avec différents financements. Le logement social est là pour permettre aux personnes avec des revenus modestes de se loger à des loyers moins élevés que ceux pratiqués dans le parc privé. Les demandeurs doivent respecter certains critères de revenus, ils doivent être majeurs et être de nationalité française ou avoir un titre de séjour valable en France.

La mission des organismes HLM est de protéger les personnes aux revenus modestes de la précarité en leur offrant un logement à des loyers moins élevés que dans le parc privé. La construction de logements sociaux a été un progrès social important.

## **2.2. Histoire du logement social : d'une politique d'aide à l'hébergement à une politique pour les personnes défavorisées**

Il y a déjà 2 000 ans, les patriciens construisaient des logements pour loger les citoyens romains issus du bas peuple et distincts des esclaves. La volonté de loger les personnes les plus modestes est déjà ancienne. Au XVIII<sup>ème</sup> siècle des pensées utopistes se développent, les villes rationnelles sont pensées pour régler les maux de la société<sup>14</sup>. Le logement est au cœur de ces pensées. C'est l'exemple de ces utopistes, parfois socialistes : R. Owen, C. Fourier et le Phalanstère, etc. Au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les cités ouvrières se sont développées. Ces cités étaient construites par les patrons qui voulaient développer leur entreprise tout en gardant leur main d'œuvre à proximité. Les cités ouvrières peuvent être considérées comme les précurseurs des logements sociaux. Dans les campagnes ce processus se retrouvait aussi avec les ouvriers logés à la ferme. Cependant ces constructions sont des initiatives privées et indépendantes de l'Etat (Le familistère de Godin, la Cité Menier, la Cité Napoléon). Elles ont tout de même permis de montrer l'importance de l'habitat comme facteur de progrès et d'intégration et de faire avancer l'idée d'une nécessaire intervention de la puissance publique dans le problème du logement.

En 1894 pour la première fois l'idée apparaît de construire des « Habitations à Bon Marché » afin de répondre aux problèmes de santé dus au mal-logement et à l'insalubrité. Les logements sont exigus et les maladies se propagent plus rapidement. Les logements sont insalubres, rudimentaires, la promiscuité est importante, les personnes sont entassées et les familles vivent dans une seule pièce. De ce fait les maladies se propagent rapidement et les crises sanitaires se développent. Dans ce cadre il est essentiel d'intervenir et en 1850 une loi contre l'insalubrité est votée. C'est le début de l'interventionnisme étatique. En 1910 la notion de « droit au logement » va émerger et des questions autour du logement vont être abordées. Le logement social va devenir petit à petit l'objet de politiques publiques avec des objectifs fixés de construction. Les organismes HBM deviennent des acteurs incontournables de la production des logements aidés. Avant la première guerre mondiale quelques lois ont commencé à être instaurées. Les conséquences de la guerre sont multiples : baisse démographique, hausse de l'immigration, exode rural et destruction importante de logement. Une loi qui bloque les loyers est appliquée. De ce fait les investisseurs et l'Etat se tourne de cette question et pendant 10 ans aucune intervention majeure concernant l'habitat ne sera

---

<sup>14</sup> Stébé Jean-Marc, *Le logement social en France*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2009, 128 pages.

faite. Quelques initiatives seront prises pour résoudre ces problèmes mais ce sera de nombreux échecs. Les constructions rationnelles, standardisées et mécaniques sont de mises.

Après la seconde guerre mondiale, la pénurie de logements se fait ressentir. Les logements sont insalubres et détruits par les bombardements. Cette période est caractérisée par une volonté de reconstruire le pays rapidement et de loger la population qui est dans le besoin. Cependant, le contexte économique et social fait que l'Etat n'intervient pas aussitôt dans cette crise du logement. La production de grands ensembles va être la réponse apportée à la croissance démographique nourrie par l'immigration et la pénurie de logements. Les HBM deviennent, en 1949, les Habitations à Loyer Modéré (HLM) et la construction de logement est accélérée. Les entreprises vont également participer à l'effort de constructions via le versement d'1% de la masse salariale. En 1954, l'appel de l'Abbé Pierre pour aider les sans-abris va impulser d'autant plus cette dynamique et des cités d'urgence vont être construites sous la pression de l'opinion publique. Cet appel place la question du logement en problème public et de nombreuses mobilisations auront lieu. De nombreuses enquêtes et articles vont paraître dans les mois qui suivent. Les premières réglementations sur les attributions de logement social apparaissent. Le but est de construire plus vite et moins cher. Des ZUP (Zones à Urbaniser en Priorité), remplacées par la suite par les ZAC (Zone d'Aménagement Concerté), sont mises en place et se développent très rapidement. C'est d'ailleurs à cette période qu'une conception ségrégative du logement se développe avec d'un côté un parc social ordinaire et « un parc de transition » qui accueille les travailleurs immigrés. Durant les 30 glorieuses la volonté est de construire et les logements sociaux vont prendre place pour résorber les bidonvilles. C'est en 1971, qu'une politique de résorption des bidonvilles et de relogement des immigrés est lancée.

Des constructions prennent forme de manière rationnelle et standardisée. Ce sont les grands ensembles qui vont se développer pour éviter l'étalement urbain et les morphologies spatiales des villes américaines. On produit en masse des logements collectifs, puis des maisons individuelles par la suite. De 1975 à 1995 le logement va être au cœur de la politique de la ville. Les élus tentent de maîtriser les mécanismes de peuplement et pour lutter contre ces pratiques de sélection et d'exclusion, la loi Besson est votée en 1990, elle implique un droit au logement pour tous. L'augmentation quantitative se fait sentir mais la qualité n'est pas au rendez-vous et le bâti se dégrade vite. Le confort des logements reste minime pour certains, dans ce cadre une politique d'amélioration du patrimoine existant et de résorption de l'habitat insalubre est décidée. Les grands ensembles vieillissent mal et on se rend compte de



leurs limites. A la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, le logement des personnes défavorisées est devenu l'axe central de l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine du logement social. Ces actions vont se poursuivre et se renforcer. Aujourd'hui la volonté est de rebâtir certains quartiers HLM afin de mieux les intégrer à la ville. Des politiques de réhabilitation sont menées. Les opérations de rénovations urbaines sont contraintes de s'adapter aux évolutions économiques, sociales, politiques et culturelles.

Aujourd'hui la question qui se pose pour les politiques publiques est de faire la mixité sociale dans les quartiers de logements sociaux pour éviter les phénomènes de ségrégation, voir de ghettoïsation de certains quartiers. Ces quartiers concentrent des personnes défavorisées, le contexte économique de hausse du chômage et de diminution des emplois ne favorise pas la mixité sociale dans ces quartiers. Selon Jean-Marc Stébé<sup>15</sup>, nous sommes aujourd'hui face à des villes à trois vitesses : une relégation des cités de logement social, une périurbanisation des classes moyennes et une gentrification des centres villes. L'objectif est aujourd'hui de freiner la ghettoïsation, c'est ce nouveau défi qui est lancé aux différents acteurs du logement social. Comment concilier la mission sociale d'accueil des plus démunies tout en cherchant la mixité sociale et tout en étant vigilant à la gestion financière du patrimoine ?

### **2.3. Chiffre clés du logement social en France**

La loi « Egalité et Citoyenneté » vient renforcer de nombreuses autres lois qui modifient le dispositif d'attribution et d'occupation du patrimoine locatif social. Les EPCI sont désormais les pilotes opérationnels des attributions. Selon l'Enquête Nationale pour le Logement (ENL) publiée en 2013 pour l'INSEE, nous pouvons constater une hausse du nombre de demande de logement social. Ce taux était en 2006 de 4,6% et il est en 2013 de 5,1%.

Le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) publie chaque année une étude concernant le parc locatif social. Cette étude permet de suivre les évolutions du patrimoine locatif social, la vacance, l'évolution des loyers et la performance énergétique. Afin de situer le cas de la Communauté d'Agglomération par rapport à la France, une analyse

---

<sup>15</sup> Stébé Jean-Marc, *Le logement social en France*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2009, 128 pages.

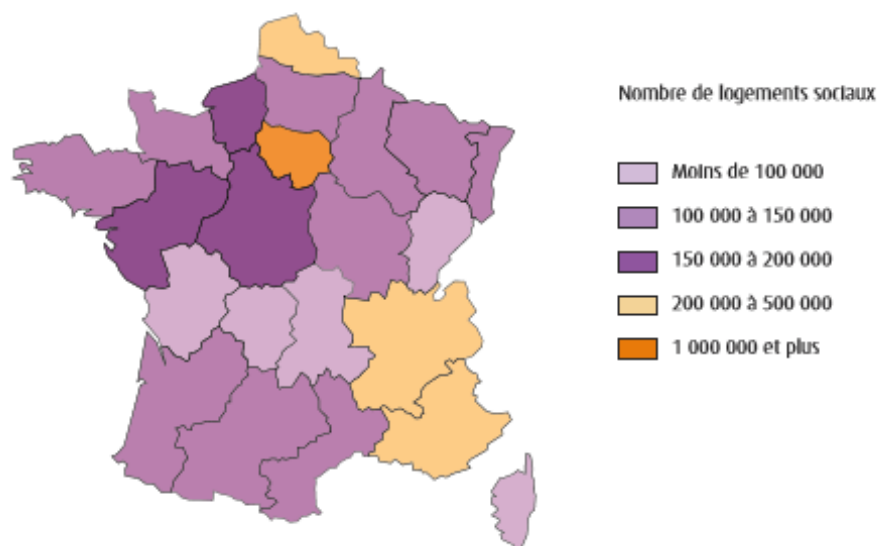
des chiffres clés du parc locatif social en France doit être faite. Celui-ci est en progression. Sur 4 839 600 logements sociaux, 4 619 200 sont présents sur le marché de la location, 90 500 sont en attente de travaux ou de démolition, 53 300 sont pris en charge par des associations et les 76 600 autres sont des logements fonctionnels ou occupés contre indemnités. Le parc locatif a progressé de 1,7% en 2015 en France, c'est-à-dire 79 100 logements supplémentaires. Le nombre de mise en service s'élève à 92 100 logements et 89% de ces nouvelles mises en service sont des logements neufs construits par des organismes et acquis en VEFA (Vente en Etat Future d'Achèvement). En ce qui concerne le financement 62% des logements mis en service sont des PLUS et 20% des PLAI. 12 000 logements ont été démolis, 9 200 ont été vendus et 900 ont changé d'usage ou ont été restructurés. La localisation, l'ancienneté du logement et le mode de financement initial jouent sur les montants des loyers. Les loyers continuent à progresser mais leurs hausses est en baisse par rapport aux années précédentes. Entre 2015 et 2016 la progression a été de 0,8% contre 1,2% entre 2014 et 2015.

Selon l'Union Sociale pour l'Habitat, 4,8 millions de logements locatifs accueillent près de 10 millions de personnes. En 2014, 84 500 logements locatifs ont été financés. Chaque année 16,8 milliards d'euros sont investis dans l'économie chaque année.

**Figure 2 : Répartition régionale des logements sociaux**

### Répartition régionale des logements sociaux

EPLS 2009



Source : Union Social pour l'Habitat

Dans le cadre de l'étude sur le logement social sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie, certaines références législatives et bibliographiques seront utilisées. Concernant les références législatives, les références seront

principalement issues du site « Légifrance », site Internet du service public pour l'accès au droit et la diffusion de celui-ci. Les décrets et les lois y sont inscrits, ce qui va permettre de se référer au droit dans cette étude. En effet le logement social est encadré par de nombreuses lois et décrets qui sont modifiés et renforcés, notamment par la dernière loi « Egalité et Citoyenneté » promulguée le 27 janvier 2017. Les références au droit sont essentielles puisqu'elles permettent de comprendre les obligations de chaque acteur et le fonctionnement des attributions et de la gestion de la demande de logement social. L'objectif de l'étude étant de définir des orientations sur la mise en œuvre de la réforme des attributions et de la gestion de la demande, il est important de prendre connaissance des lois pour agir en conformité avec celles-ci. C'est particulièrement sur le code de la construction et de l'habitation que l'étude va s'appuyer au niveau juridique.

L'idée d'une possible intervention publique dans le domaine du logement naît à partir de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Comme indiqué précédemment, les premières lois sont dans un premier temps instaurées pour lutter contre l'insalubrité des logements, puis après la seconde guerre mondiale, les besoins en logements sont tels qu'une intervention massive de l'Etat s'impose. Les lois autour du logement locatif social vont prendre forme à partir de 1948 et vont se succéder pour réformer certains points ou renforcer les dispositifs. La dernière en date est la loi « Egalité et Citoyenneté » du 27 janvier 2017 qui vient renforcer la loi ALUR promulguée de 24 mars 2014. L'étude des différentes lois permet à la fois de saisir la chronologie et les avancées et de comprendre les enjeux politiques couverts par les lois.

Le logement social est traversé par de nombreux enjeux politiques et sociaux. Ces différents enjeux structurent les lois autour du logement social et du logement dans son ensemble. L'habitation et le logement sont essentiels pour la population. Se loger est un besoin incontournable. De ce fait, le gouvernement doit répondre à ce besoin pour les personnes les plus modestes. Les enjeux sont à la fois politiques, économiques et sociaux puisqu'il s'agit d'offrir un logement convenable aux personnes dans le besoin et ceci encadré par des lois, et de répondre à une demande sociale pour favoriser la mixité sociale et la cohésion. Le financement des logements sociaux est un enjeu économique, la construction de logements sociaux favorise l'activité économique et implique un coût important qui mène à des accords entre partenaires. Le financement est donc partagé entre divers acteurs. Les besoins de la population se traduisent dans les politiques nationales. Mais, de plus en plus, la décentralisation amène les collectivités territoriales à jouer un rôle accru en matière d'habitat ce qui permet d'identifier de plus en plus finement les besoins des habitants au niveau local.

Les enjeux, selon l'Office Public de l'Habitat du Gers, pour les organismes HLM sont les suivants : Accueillir les ménages de plus en plus modestes dans la mixité sociale, adapter les logements aux besoins, assurer la meilleure qualité de service aux locataires, rénover et restructurer le patrimoine, défendre le développement durable. Le logement social est donc en lien avec différentes sphères telles que l'environnement, l'économie, le social, ou encore la politique. Le logement et l'habitat sont des enjeux politiques et sociaux incontournables.

#### **2.4. Mise sur agenda, politiques publiques et rénovation urbaine : le logement social au cœur des débats entre divers acteurs**

Le nombre important de logement social sur le territoire national implique un encadrement juridique important. La mise sur agenda et les politiques de peuplement du logement social doivent être étudiées pour comprendre les différents enjeux selon les acteurs impliqués et le territoire concerné.

##### **2.4.1. Mise sur agenda et des questions publiques en évolution**

Comment la question du logement social, du logement pour les personnes défavorisées, est-elle devenue un sujet de préoccupation politique ? En revenant sur le détour historique réalisé précédemment, il est possible de saisir certains éléments. Cependant, la question qui peut se poser depuis la mise sur agenda du logement social est de savoir si les enjeux sont toujours les mêmes, si les questions et les problématiques sont toujours celles qui font l'objet de politiques publiques ? Les enjeux et les problématiques évoluent selon les territoires et les contextes, de ce fait les politiques publiques doivent être analysées en profondeur pour comprendre dans quel contexte elles s'inscrivent. C'est le processus de mise en visibilité qui place une question comme objet de préoccupation publique et politique. Les problèmes publics sont le résultat d'une mobilisation collective de différents acteurs. Le logement social est bien le résultat de ces mobilisations, avec l'appel de l'Abbé Pierre en 1954, qui a donné suite à de nombreux rapport sur les conditions de logement des français. Cette mobilisation collective, ainsi que la médiatisation de ces problèmes a placé le logement au cœur des politiques publiques afin d'offrir à tous un logement et ce dans des conditions meilleures que celles présentes auparavant. Mais aujourd'hui d'autres questions tentent d'être mises en avant. C'est ce que l'on pourrait considérer comme une deuxième phase de mise sur agenda. En effet, il s'agit plus particulièrement de lutter contre la ségrégation socio-spatiale et

contre les processus de ghettoïisations. Ces questions, aujourd'hui instituées, sont issues de mobilisations et de constats alarmants, à la fois au niveau statistique mais aussi dues à des observations dans différents quartiers.

La mise sur agenda du logement social découle donc particulièrement de la seconde guerre mondiale, bien qu'auparavant certaines lois et idées ont été avancées mais ceci avec un effet limité. Les questions et les politiques publiques qui résultent de la mise sur agenda évoluent selon le contexte et le territoire. Prenons l'exemple du territoire étudié dans cette analyse. La Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie est un territoire rural et les politiques autour du logement évoluent. En effet, les différents acteurs, notamment le médiateur du principal bailleur (Manche Habitat) indiquent qu'il s'agissait dans un premier temps de répondre aux besoins de loger de grandes familles, or aujourd'hui les attentes ne sont plus les mêmes. Ce qui est important c'est de lutter contre la vacance sur ce territoire.

Les années 80 ont connu un bouleversement en matière d'action publique<sup>16</sup>. Alors qu'à leur origine les logements sociaux étaient signe de modernité et de confort pour des personnes ayant besoin de se loger mais ayant un emploi, les années 70-80 ont été considérées comme un tournant. Une nouvelle population plus précaire dans les logements sociaux avec des nouveaux problèmes sociaux se sont installés. De ce fait, les politiques publiques en matière de logement sociaux ont dues évoluer. Il se s'agissait plus de politique offrant un logement mais de politique pour lutter contre la concentration de population avec de faibles ressources qui risquerait de former des ghettos. Dans les années 80, une catégorie de l'action publique émergeait : celle de l'insertion notamment à travers les associations. Ces dernières tentent d'insérer les habitants via le logement. Ce ne sont plus les organismes HLM qui se chargent de loger les personnes en difficulté mais les associations. Un nouvel acteur s'inscrit donc dans les relations entre demandeurs et organismes bailleurs. L'institutionnalisation du partenariat association et organisme HLM se fait donc. Dans ces années, l'image cognitive du ghetto domine la sphère décisionnelle et c'est en référence à cette norme que s'organisent les politiques du logement.

Le processus de mise sur agenda permet qu'une question devienne une question publique et que des réponses tentent d'y être apportées. Le droit au logement est également devenu un objet essentiel avec la mise sur agenda. La création de politiques publiques pour le

---

<sup>16</sup> Houard Noémie, *Droit au logement et mixité, les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés », 2009, 306p.

droit au logement est intervenue dans un contexte où les logements HLM souffraient de leur mauvaise image. Les politiques se sont tournées vers le droit au logement et vers la lutte contre les ghettos. Les objectifs de la politique du logement sont donc double dans les années 80-90 : loger les personnes défavorisées, et répartir ces dernières de façon équilibrée sur le territoire.

La mise sur agenda se fait donc dans un contexte de paupérisation et d'augmentation des clivages ethno-raciaux. Les années 2000 sont marquées par la mixité sociale qui est vue comme référentielle et cadre d'action politique.

Les contextes territoriaux conservent une grande importance. Certes la mise sur agenda d'un problème, notamment concernant les logements sociaux, se fait à l'échelle nationale avec des politiques publiques qui encadrent de manière juridique les différentes actions. Cependant, les contextes territoriaux doivent être également abordés et ont leurs particularités. Les territoires et les enjeux sont différents, de ce fait, certaines politiques publiques ne sont pas adaptées à tous les types de territoire.

#### **2.4.2. Politiques de peuplement et rénovation urbaine**

Les politiques de peuplement de logement social peuvent être définies comme l'ensemble des interventions menées par des acteurs en vue de modifier l'occupation de logements sociaux dans l'objectif de diminuer la concentration de population les plus précaires dans les quartiers concernés et celui plus générale de la mixité sociale<sup>17</sup>. Ces politiques de peuplement sont différentes en milieu urbain et rural. En effet, les quartiers d'habitat social urbain sont plus touchés par les phénomènes de ségrégation. Certes certains quartiers ruraux sont également touchés par ces phénomènes, mais la population étant moins dense, les enjeux ne sont pas les mêmes. Les politiques de peuplement doivent être adaptées aux spécificités du territoire. Selon le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine), seule une approche globale du peuplement permettrait de faire évoluer la ségrégation. Les politiques globales de peuplement ne sont pas développées par manque d'orientations politiques claires en matière d'attribution. La suite du rapport permettra d'illustrer ceci, dans la partie liée à la législation en matière de logement social. Les travaux liés à la rénovation urbaine ont pour objectif de donner une nouvelle image des quartiers d'habitat social et de jouer sur l'occupation de ce parc social. Cependant,

---

<sup>17</sup> Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *Politiques de peuplement et logement social, Premiers effets de la rénovation urbaine*, Paris, La documentation française, 2013, p. 216

aujourd'hui le constat est que « *ces rénovations ne sont pas suffisantes bien qu'elles soient nécessaires* » (médiateur de Manche Habitat, principal bailleur de la CAMSMN). Les rénovations ne permettent pas de jouer sur le peuplement de ces quartiers qui conservent leur image négative. Les effets des rénovations urbaines sont donc limités. Les intercommunalités doivent jouer un rôle central dans les réflexions sur le peuplement. L'étude de la CAMSMN, intercommunalité, doit donc permettre de comprendre le rôle que celle-ci dispose dans l'occupation sociale des quartiers.

Les premiers projets de rénovation urbaine ont déclenché dans un premier temps une dynamique positive, cependant celle-ci a été vite limitée. Le cas de l'habitat social sur le territoire de la CAMSMN en est un bon exemple. Des réhabilitations ont eu lieu dans certains logements sociaux. Celles-ci ont été à la fois extérieures, afin de donner une nouvelle couleur aux façades de maisons individuelles, mais aussi intérieures avec l'installation de douche pour répondre aux besoins des personnes à mobilité réduite, ou encore des travaux afin d'améliorer l'isolation thermique des logements. Ces réhabilitations avaient deux objectifs : à la fois améliorer l'image des logements sociaux en améliorant le confort de ceux-ci et, de ce fait, donner envie aux personnes de venir se loger dans ces logements. Mais également de lutter contre la vacance. En effet, l'étude statistique du territoire va révéler que les logements sociaux de la CAMSMN, notamment dans la partie est, souffrent de la vacance.

Les projets de rénovations urbaines ont donc plusieurs objectifs et ne sont pas les mêmes selon les territoires. En effet, dans les quartiers de logements sociaux de grandes agglomérations, le phénomène de vacance n'est pas présent de la même manière et les politiques de peuplement ne doivent donc pas suivre les mêmes directives. Selon le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU il est nécessaire de sortir des débats contradictoires sur la mixité sociale pour privilégier une analyse plus fine des spécificités du peuplement dans le contexte local.

Cette approche des politiques de peuplement, et précédemment de la mise sur agenda, permet de donner des premiers éléments de réponse à la problématique qui se pose tout au long de ce travail de recherche qui tente de voir si les enjeux sur un territoire rural et un territoire urbain sont les mêmes. En effet, les politiques de peuplement doivent être abordées en fonction du contexte local et de la spécificité du territoire. Les enjeux entre les différents territoires ne sont pas les mêmes. Par exemple, à travers l'analyse statistique qui sera faite par la suite, il est possible de voir que l'objectif de la communauté d'agglomération Mont-Saint-

Michel – Normandie est plutôt de lutter contre la vacance, à l'inverse les grandes métropoles s'inscrivent dans un objectif différent qui est celui de lutter contre la ségrégation. Il est déjà possible d'admettre que les objectifs et les enjeux ne sont pas les mêmes selon les spécificités locales, les enjeux ne sont pas de la même importance et ne sont pas ordonnés de la même façon.

### **2.4.3. Logiques de pouvoir et de domination : les jeux entre acteurs**

Les acteurs autour du logement social sont divers et n'ont pas tous les mêmes enjeux sociaux, économiques et politiques. Selon Noémie Houard<sup>18</sup>, il est possible de distinguer des acteurs centraux avec des règles locales et des acteurs périphériques concernant le logement social, tels que l'Etat et les associations. Cependant, ceux-ci n'ont pas tous les mêmes positions et les mêmes forces d'action dans les différents territoires. L'étude comparative menée par Noémie Houard permet de saisir ces différences entre acteurs du logement social. L'imprécision des règles nationales permet ces divergences dans les modes d'action et les relations de pouvoir entre partenaires. Les règles nationales ne suffisent donc pas à déterminer les règles locales. Ces dernières résultent d'un processus négocié entre organismes bailleurs et responsables municipaux.

Les acteurs centraux sont donc dans un premier temps les municipalités. Celles-ci accueillent des logements sociaux sur leur territoire. Les spécificités locales sont également à prendre en compte. Par exemple, sur le département de la Manche, et donc sur le territoire de la CAMSMN, un partenariat historique entre municipalité et bailleur est instauré. Celui-ci permet aux communes de proposer des dossiers de demandeurs au bailleur. Ces communes ont donc un fort pouvoir sur leur peuplement. Elles déterminent les personnes qui vont habiter sur leur commune. La relation entre bailleur et commune est très importante pour les deux acteurs. En effet, les communes ne souhaitent pas perdre leur droit de regard et les bailleurs se reposent sur ces services logements pour loger des demandeurs dans leurs logements. Ce partenariat n'est pas le même dans tous les départements. En effet, certains départements ne fonctionnent pas de cette façon. Nous verrons d'ailleurs par la suite qu'il n'est pas possible de fonctionner de cette façon dans les grandes agglomérations qui enregistrent beaucoup de demande. Les spécificités locales jouent donc dans les relations entre municipalité et bailleur. Ces deux acteurs, bien qu'ils soient centraux dans les prises de décisions, n'ont pas des

---

<sup>18</sup> Houard Noémie, *Droit au logement et mixité, les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés », 2009, 306p.



relations identiques à l'échelle nationale. Les analyses locales permettent de saisir les enjeux dans les différents territoires. Dans son livre *Droit au logement et mixité, les contradictions du logement social*, c'est ce que fait Noémie Houard en faisant des études de cas. Cependant la limite de cet ouvrage est le suivant : l'étude comparative porte uniquement sur des quartiers d'habitat social de milieu urbain. De ce fait, le milieu rural est laissé de côté et les enjeux qui y sont liés ne sont pas développés. L'étude de la CAMSMN permet toutefois de montrer les différents jeux d'acteurs.

Le territoire de la CAMSMN montre différentes approches des relations entre les acteurs du logement social. Tout d'abord, les relations entre les communes et le principal bailleur (Manche Habitat, seul interrogé durant l'enquête puisqu'il est en situation de quasi-monopole), sont formelles. Les deux parties souhaitent que ces relations se passent au mieux et que des efforts soient faits par ces deux acteurs centraux. La communication entre les deux y est importante. Derrière ces relations à première vue cordiales et formelles, une forme de domination prend forme. Les municipalités insistent sur le fait que les relations avec Manche Habitat se passent bien, et surtout sur la nécessité de ce bon rapport. Il n'est pas question d'entamer des relations conflictuelles entre les deux. En effet, les municipalités prendraient le risque que le bailleur ne respecte plus les propositions faites puisque ce dernier a le mot final dans l'attribution des logements. Le pouvoir de contrôle du peuplement serait remis en cause et les communes perdraient ce droit de regard, qui semble très important pour les municipalités. Les relations entre les deux acteurs centraux, municipalité et bailleur, sont donc formelles et plutôt bonnes afin de préserver l'intérêt de chacun. Ces deux acteurs, qui sont partenaires, sont bien alliés dans une logique politique et de contrôle. L'exemple d'un entretien réalisé avec une personne en charge du logement social au sein d'une municipalité illustre ces relations. Lors de l'entretien, une question portait sur les relations entre la commune et Manche Habitat, cette dernière a dans un premier temps répondu de façon formelle en indiquant que les relations se passaient bien, puis, après un temps d'hésitation, celle-ci a demandé à couper le dictaphone qui enregistrerait, pour des raisons de facilité, l'entretien. Durant ce temps de coupure elle a indiqué que les relations étaient parfois tendues et qu'elle considérait que le bailleur social n'était pas assez « social ». Le fait de vouloir couper l'entretien pour avouer ceci montre bien la volonté de vouloir préserver de bonnes relations avec le bailleur bien que celles-ci peuvent parfois être bonnes uniquement en apparence. Le bailleur social évoque également des relations avec les communes vécues comme des relations entretenues, fréquentes et de proximité, avec la présence d'une antenne

Manche Habitat sur la commune d'Avranches. Les relations principales se jouent donc entre ces deux partenaires qui sont les maîtres du jeu en matière de mixité sociale et d'élaboration des politiques de peuplement.

Noémie Houard, met en avant la présence d'acteurs périphériques autour du logement social et des actions publiques. Elle désigne comme acteurs périphériques l'Etat et les associations. Ces derniers sont des parties prenantes de la politique de l'habitat, mais ce sont des acteurs qui interviennent à la marge. Sur le territoire de la CAMSMN ces deux acteurs sont présents. Une association, « passerelle », aide certaines personnes défavorisées à s'insérer dans la vie sociale via le logement. Cette association a donc pour objectif d'être le garant et d'aider les personnes en difficulté dans les démarches administratives. Le terme « d'insertion » a émergé dans les politiques publiques au courant des années 80. Aujourd'hui, les associations ont un rôle de « logeur de pauvre »<sup>19</sup> que ne veut pas endosser les organismes HLM. Les associations sont bien un troisième acteur pourtant essentiel pour certains demandeurs, mais qui restent à la marge dans le duo bailleur-commune. Les relations avec les associations n'ont pas été évoquées par aucun des deux partenaires lors des entretiens. En revanche, le constat qui peut être fait est le suivant : les habitants de logements sociaux et les demandeurs ont quant à eux plus évoqués cette association. En effet, plusieurs entretiens avec ces habitants ont permis de saisir l'importance de cette association pour eux contrairement au bailleur social et aux communes qui n'y attachent qu'une faible importance. Une des habitantes indique avoir trouvé un logement

*« grâce à l'association passerelle, ils m'ont aidé dans les démarches, ils m'ont aidée à faire les dossiers, à ranger mes papiers. Parce que moi je ne suis pas très forte pour ranger les papiers, ce n'est pas mon truc »* (habitante du quartier, 46 ans, en situation de handicap)

Certains habitants ou demandeurs voient dans ces associations une aide importante pour s'insérer dans le marché du logement et particulièrement pour se voir attribuer un logement. L'aide va cependant au delà de cette simple démarche. Il s'agit d'accompagner les personnes vers l'autonomie. Considérées donc, dans un premier temps, comme un acteur à la marge, les associations ont pourtant une importance non négligeable. Leur rôle n'est pas tant dans la gestion du logement social comme peuvent l'être les bailleurs sociaux et les communes, mais

---

<sup>19</sup> Houard Noémie, *Droit au logement et mixité, les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés », 2009, 306p.

plus dans une dimension d'accompagnement. Cet acteur est bien un acteur au sens où il joue un rôle autour du logement social, mais c'est un acteur périphérique puisque son rôle reste dans un accompagnement et pas dans une gestion du parc locatif social du territoire de la CAMSMN.

L'Etat, ayant un rôle de garant du droit au logement et de la mixité sociale, peut pourtant être considéré comme un acteur périphérique. Sa position est plus globale. Celui-ci encadre les actions des différents acteurs centraux et émet des lois et réformes afin d'améliorer l'attribution et la gestion des logements sociaux. Par la production de lois encadrant le logement social, l'Etat exerce son pouvoir législatif et exécutif. Selon Noémie Houard, « *L'Etat est plutôt un stratège qu'un pilote, qui s'efforce d'accompagner l'effet des mouvements sur lesquels il n'a plus réellement prise* ». L'Etat, et c'est également ce qui a pu être constaté sur le territoire de la CAMSMN, intervient de façon globale et de manière lointaine. Certes celui-ci est là pour mettre en place des lois dans le but d'offrir à tous un logement et de manière égalitaire, mais il n'est pas un acteur direct dans les territoires. De plus, ses fonctions sont multiples et différentes d'un territoire à l'autre. Cette différence se ressent également entre un territoire urbain et un territoire rural. L'Etat est soit en retrait, il n'intervient pas ou peu et ce de manière ponctuelle, soit ses fonctions connaissent une redéfinition afin d'accompagner les différents acteurs autour du logement social. Sur le territoire de la CAMSMN, l'Etat est peu présent dans le fonctionnement interne entre bailleur et communes. Ces deux acteurs fonctionnent ensemble et ne remettent pas en question leur partenariat. L'Etat est même plutôt vu sous une étiquette coercitive. Lors d'un entretien réalisé avec le directeur de Manche Habitat, celui-ci a mis en avant qu'il « *a fallu se battre pour que l'Etat accepte notre partenariat et notre façon de travailler, il faut sans cesse se justifier et rendre des rapports* ». Sur le territoire de la CAMSMN, l'Etat a donc plutôt l'image d'un Etat coercitif et régulateur. C'est-à-dire qu'il est là pour rappeler les lois et les obligations auxquelles font face les différents acteurs.

Les lois de décentralisation ont conduit l'Etat à être de moins en moins présent dans le local, dans certains cas il n'est plus présent. Aujourd'hui, ce sont les services de la Direction Départementale des Territoires et de la Mer, services de l'Etat, qui sont présents auprès des acteurs pour répondre à leurs éventuelles questions et accompagner les acteurs. Un des agents travaillant dans cette direction, avec qui un entretien a été réalisé, rappelle « *nous sommes là pour accompagner les collectivités territoriales et pour expliquer les différentes lois si il y a des incompréhensions* ». Ce rôle d'accompagnement est donc bien celui des services de

l'Etat, cependant il s'agit bien d'un accompagnement et non d'une prise de décision direct. L'Etat, sur ce territoire, supervise les jeux d'acteurs locaux.

Les différences liées aux territoires, aux spécificités locales, aux acteurs et à leurs positions, conduisent à produire des politiques locales différentes. Les modes de fonctionnement, les actions mises en œuvre varient selon les territoires à l'échelle nationale comme ceci a déjà été évoqué. Cependant, il est également important de constater que la France n'est pas un modèle unique applicable à tous les pays d'Europe. En effet, une étude comparative entre les différents pays européens permet de saisir l'importance des spécificités nationales. La mise sur agenda est faite de manière différente selon les pays, ceci est du à l'histoire sociale, culturelle et économique du pays. La définition du logement social n'est pas unanime selon les pays. Il est difficile de définir le logement social au niveau national puisque les définitions varient selon les acteurs, une définition internationale est donc compliquée. Il n'existe pas de normes européennes en matière de logement social. Selon les pays, le logement social s'adresse à des populations différentes. Selon Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin, trois groupes de pays se dégagent concernant le logement social. Le premier groupe regroupe les pays avec un taux important de logement social (plus de 12%), c'est dans ce groupe que la France s'inscrit. Ensuite, les pays qui ont connu une baisse du nombre de logements sociaux par le phénomène de mise en vente. Et enfin, les pays de l'Europe du sud ayant peu de logements sociaux et une intervention de l'Etat qui reste limitée dans l'habitat. Ces spécificités entre les territoires, les pays, les acteurs engagés et leur degré d'engagement, et la mise sur agenda de la question du logement social conduisent à produire des spécificités et des différenciations importantes sur le territoire.

De ce fait, il n'est pas possible d'offrir une étude unique du logement social. La suite de cette étude poursuit l'objectif de s'intéresser à un territoire rural, à la fois de manière statistique, procédural, mais aussi sociologique. Après avoir donné le cadre général du logement social, défini celui-ci et décrit le processus de mise sur agenda auquel ce type de logement a été l'objet, une description d'un territoire ciblé va être faite : la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie.

### **III. Données statistiques et enjeux d'un territoire rural**

#### **3.1. La CAMSMN : inscription dans le département et présentation du logement social**

##### **3.1.1. La Manche : un territoire hétérogène au niveau de son développement et du logement social**

Selon les données RPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le département de la Manche représente 12,7% des logements du parc locatif des bailleurs sociaux de la Normandie. C'est le département de la Seine-Maritime qui concentre le plus de logements sociaux en Normandie puisque 46,9% des logements sociaux de cette région y sont concentrés. A l'inverse, le département de la Manche est le département qui concentre le moins de logement social, avant l'Orne qui lui a 7,37% de logements sociaux. La Normandie, quant à elle, représente au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 6,2% des logements du parc locatif des bailleurs sociaux de la France.

Selon les données RPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le département de la Manche représente 0,8% des logements du parc locatif des bailleurs sociaux de la France. Le département de la Manche n'est pas homogène concernant le logement social. Le sud Manche est plus touché par la vacance des logements sociaux et notamment le territoire du Mortainais qui est caractérisé, par Manche Habitat, principal bailleur social, comme un marché détendu. Les disparités sur le département sont nombreuses, les bassins d'emploi sont inégalement répartis et certains secteurs du département souffrent d'une baisse démographique et d'un vieillissement de la population. Le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP) 2014-2018 de Manche Habitat offre une analyse du département de la Manche. Ce Plan Stratégique de Patrimoine est réalisé par chaque bailleur afin de définir des stratégies pour adapter l'offre de logement à la demande dans les différents secteurs géographiques où il dispose de patrimoine. Les constats et les orientations de Manche Habitat sont explicités dans leur PSP. Les principaux constats sont les suivants. Le sud Manche se dépeuple tandis qu'une augmentation de la population marque le littoral ouest et son arrière-pays. Cherbourg et Saint-Lô connaissent une désertification du centre urbain au profit d'une périurbanisation. Le département reste marqué par un vieillissement de la population, des revenus bas et une diminution de la taille des ménages. Le volume de construction ne cesse de décroître, celui-ci est accompagné d'une augmentation de la vacance des logements. Selon les données RPLS, le taux de vacance dans le département de la Manche est de 4,6% au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Une augmentation de la vacance est constatée puisque ce taux était, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, de 4,2%.

La vacance des logements est un indicateur important pour comprendre les dynamiques d'un territoire. Dans cette synthèse du logement social du territoire de la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie, une attention particulière sera portée sur la vacance et sur des orientations possibles pour réduire ce taux.

Les données recueillies par l'INSEE lors du recensement 2015 permettent de comprendre les particularités de la Manche, et notamment la situation du sud Manche. Tout d'abord, concernant la densité de population, le sud Manche, et particulièrement le territoire du Mortainais et une partie du territoire de Val-de-Sée, ont une densité inférieure à 50 habitants/km<sup>2</sup>. A l'inverse, le nord du département, le littoral ouest et le secteur de Saint-Lô ont relativement une forte densité puisque celle-ci est supérieure ou égale à 100 habitants par km<sup>2</sup>. Les principaux bassins d'emploi sont Cherbourg Octeville, Saint-Lô, Granville et Avranches.

Le département de la Manche est caractérisé par une progression démographique de 3% entre 1999 et 2009 selon les données présentées dans le PSP de Manche habitat. Le taux de chômage du département de la Manche est de 8% selon l'INSEE au troisième trimestre 2016, tandis que ce même taux est de 10% pour la France. Le taux de chômage reste inférieur à la moyenne nationale.

Le principal bailleur du département de la Manche est Manche Habitat qui est propriétaire de près de 17 500 logements sociaux, c'est-à-dire de 44% du logement social de la Manche. Ce bailleur représente 35 000 locataires.

**Tableau 1 : Organismes HLM ou SEM du département de la Manche**

Organismes HLM ou SEM		
identité	nombre de logements	%
OPH "Manche Habitat"	17 115	44,2%
OPH "Presqu'île Habitat"	7 881	20,4%
SA HLM Les Cités Cherbourgeoises	3 763	9,7%
SA HLM du Cotentin	6 053	15,6%
SA HLM Coutances-Granville	3 792	9,8%
La Rance	95	0,2%
<b>total</b>	<b>38 699</b>	<b>100,0%</b>

source : DDTM 50

Le département de la Manche est donc composé de 6 bailleurs sociaux dont quatre Entreprises sociales pour l'Habitat (ESH) et deux Offices Publics de l'Habitat (OPH). Ce sont des organismes HLM, publics et privés, qui sont reconnus comme tels et qui sont chargés de

construire ou gérer les logements locatifs destinés à des personnes ayant des conditions modestes.

Dans le département de la Manche les OPH sont les types de bailleurs les plus nombreux. Manche Habitat est le principal bailleur du département puisqu’il représente environ 44% des logements sociaux du département. Nous verrons par la suite que dans la Communauté d’Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie, ce bailleur est en situation de quasi-monopole puisqu’il représente 96,69% des logements sociaux. L’OPH Manche Habitat est implanté dans 158 communes de la Manche en 2013, selon le Rapport d’observations définitives de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la gestion de l’office public HLM (OPH) Manche Habitat.

### 3.1.2. La CAMSMN face au logement social

Concernant la Communauté d’Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie, celle-ci est peut être divisée en deux concernant son développement : une partie ouest intégrée dans le territoire, avec une densité de population attractive, et une évolution positive de la population autour de la ville d’Avranches qui a un nombre d’actifs d’environ 10 000. Le secteur est de la CAMSMN est à l’inverse touché par une évolution négative de la population entre 2009 et 2015 ou une évolution entre 0 et 10%.

**Figure 3 : Les pôles territoriaux sur le territoire de la communauté d’Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie**

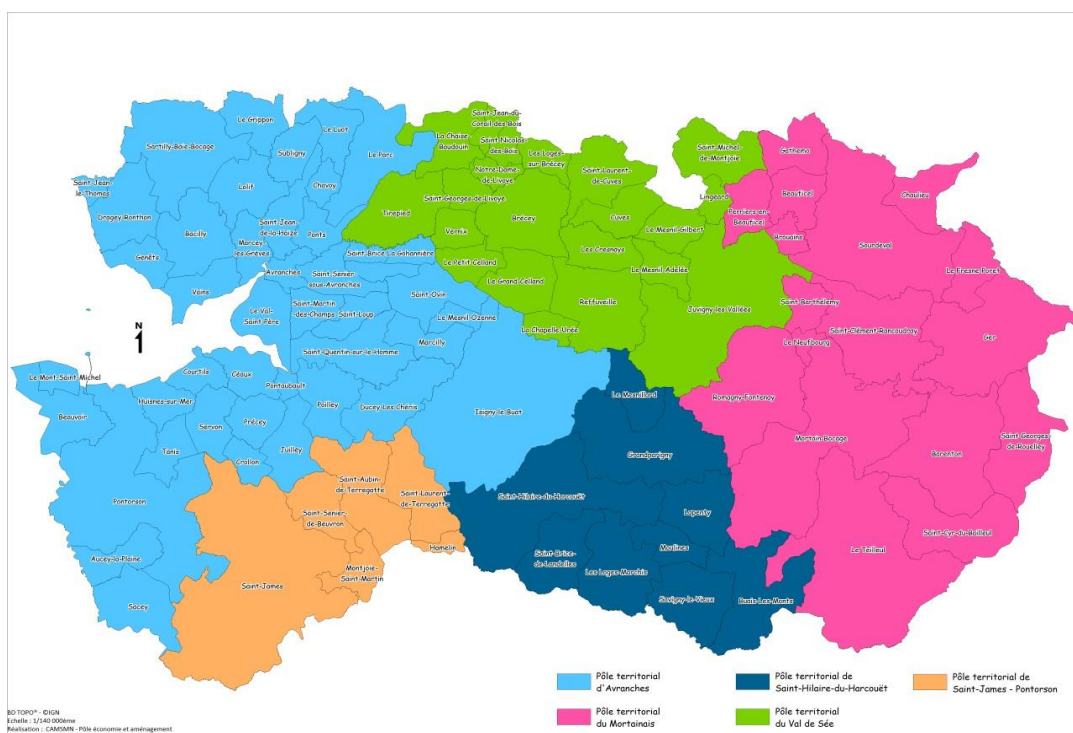
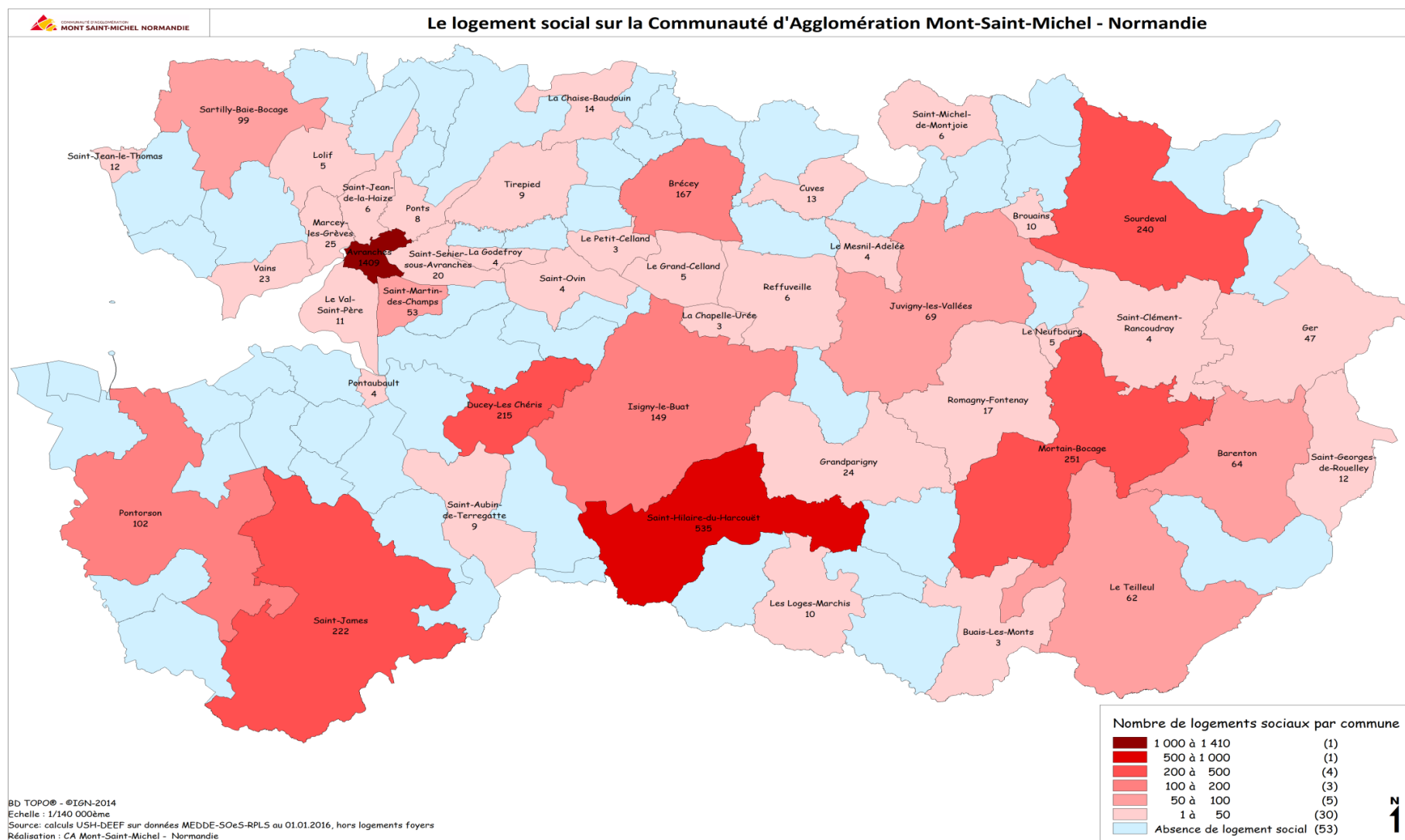


Figure 4 : Nombre de logements sociaux dans les communes de la CAMSMN





La carte ci-dessus donne des indications importantes sur la répartition du logement social sur le territoire de la CAMSMN. 44 communes ont des logements sociaux dont une commune principale qui est celle d'Avranches, celle-ci concentre 1409 logements sociaux. La commune se situant en deuxième place est la commune de Saint-Hilaire-Du-Harcouët qui dispose de 535 logements sociaux. Ces deux communes ont un écart important dans le nombre de logements sociaux.

Beaucoup de communes périphériques à Avranches ont des petits lots de logements sociaux. Le pôle territorial du Val-de-Sée a également beaucoup de communes ayant du logement social mais ce sont des petits lots hormis les communes de Brécey et de Juvigny-les-Vallées. A l'inverse le pôle territorial du Mortainais a également plusieurs communes avec des logements sociaux mais les lots de constructions sont plus importants (Mortain Bocage, Sourdeval, Le Teilleul, Barenton).

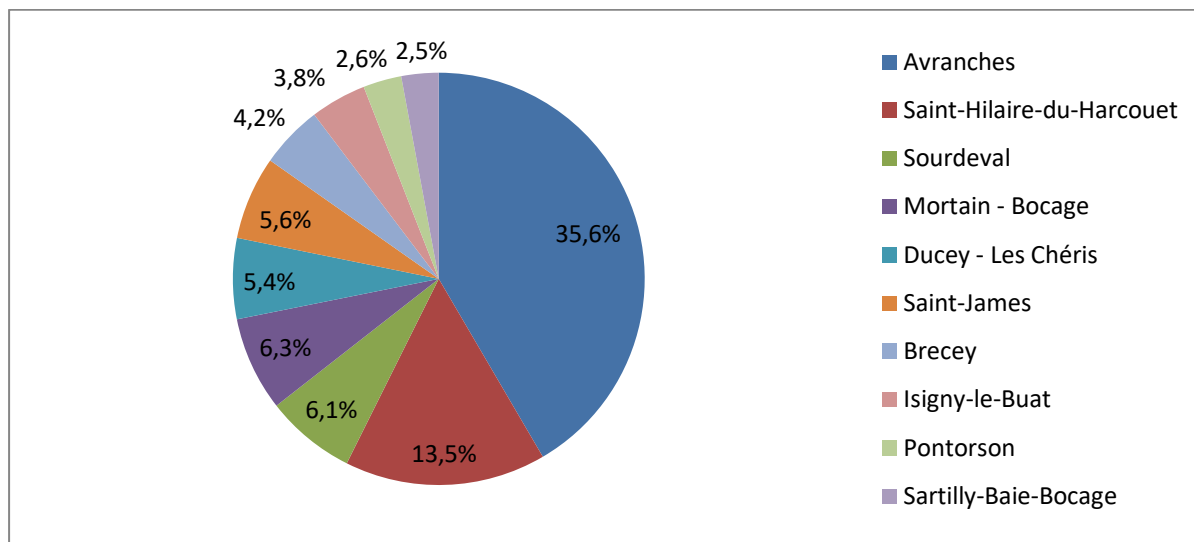
Hormis la commune d'Avranches qui concentre beaucoup de logements sociaux, il est possible d'admettre une répartition plutôt équilibrée des logements sociaux dans le territoire avec des logements à l'ouest, à l'est, au nord et au sud du territoire. En revanche l'étude par pôle territorial révèle d'autres constats. C'est celui de Saint-James qui est le moins bien doté en logements sociaux, il est à proximité de la commune de Pontorson qui est associée au pôle territorial d'Avranches. Les petits lots de constructions sont très représentés sur le territoire puisque 30 communes sur les 44 ont moins de 50 logements sociaux.

Cette répartition plutôt égale qui peut être remarquée à première vue doit être questionnée de manière plus profonde afin de comprendre si elle est également égale en termes d'occupation du parc social, et si les différentes constructions font face aux mêmes enjeux. Le fait que certaines communes aient des petits lots de constructions tandis que d'autres ont de nombreux logements donne des indications sur une gestion du parc social qui sera différente et donc des problèmes qui se posent de manière différente.

Manche Habitat représente 96,69% des logements sociaux de la CAMSMN, les autres bailleurs sont très peu nombreux et ont peu de patrimoine. Dans ce cadre, pour l'analyse qui va suivre du logement social de la CAMSMN ce sont principalement les données fournies par Manche Habitat qui serviront d'appuie. Le quasi-monopole de ce bailleur permet une fiabilité statistique. L'ESH La Rance est quant à elle propriétaire de 78 logements, principalement dans les communes de Saint-Martin-des-Champs et de Marcey-les-Grèves. Vient ensuite

l'organisme bailleurs SA HLM Coutances Granville. La CAMSMN n'est pas le reflet de la situation présente dans le département où les OPH représentent 64% des bailleurs. La CAMSMN est donc particulière dans sa composition des logements sociaux.

**Figure 5 : Répartition du logement social dans les 10 communes qui concentrent 85,5% du parc social de la CAMSMN**

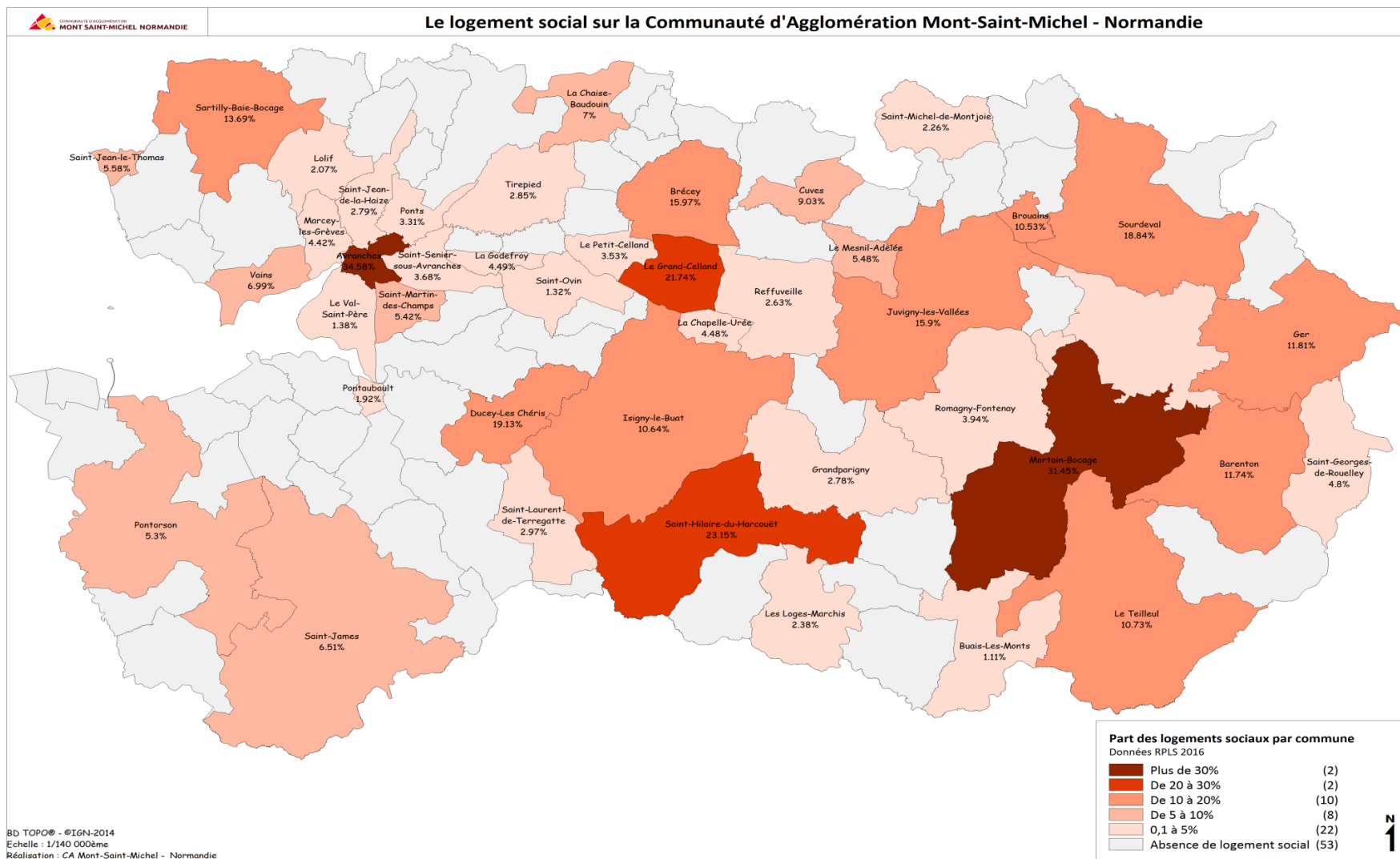


Source : Données RPLS 2016

85,5% du logement social de la CAMSMN est réparti sur dix communes, c'est-à-dire que les 34 autres communes ayant du logement social se partagent 14,5% des logements sociaux. Ce sont les communes d'Avranches et de Saint-Hilaire-Du-Harcouët qui représentent à elles seules près de la moitié du logement social de la CAMSMN. La répartition en terme quantitatif du logement social est donc inégale sur le territoire de la CAMSMN. Ces dix communes regroupant 85,5% du parc social de la CAMSMN, représentent 53% de la population des communes ayant du logement social. Ce sont donc des communes qui ont une densité de population plus importante. De ce fait, il y a une inégalité quantitative de logements sociaux mais qui reste proportionnelle au développement du territoire par rapport à sa population.

Pour être plus précis il est indispensable de fonctionner en part de logement social. La part du logement social sur les communes est communiquée sur la base de données OPS 2014. Par exemple la commune d'Avranches à 34% de logements sociaux. Cette part est déterminée en fonction du nombre de résidences principales sur la commune et du nombre de logement HLM. Mortain Bocage a un taux de logements sociaux qui est de 31%. Ce sont donc deux communes qui ont une part de logement social important.

Figure 6 : Part de logement social dans les communes de la CAMSMN



Cette carte permet de visualiser la répartition du logement social sur le territoire de la CAMSMN. Ce sont les communes d'Avranches et Mortain Bocage qui ont la plus forte concentration de logements sociaux. Ce sont des communes centres concernant le logement social. Attention, ça ne veut pas dire que ce sont ces deux communes qui ont le plus de logement social (Saint-Hilaire-Du-Harcouët a plus de logement social que Mortain Bocage) mais ce sont elles qui ont le plus fort taux de logement social sur la commune. La répartition des logements sociaux sur le territoire de la CAMSMN est donc concentrée principalement sur deux pôles. Cependant ces deux communes ont des caractéristiques différentes, notamment au niveau de la vacance et de la typologie des logements comme il sera possible de le voir dans la suite de l'analyse.

A l'échelle de la CAMSMN, un constat peut être fait. Les communes périphériques de ces deux communes centres sont également dotées de logement social. Autour de la commune d'Avranches, toutes les communes limitrophes ont du logement social avec un taux situé entre 0,1% et 5%. Ce taux peut paraître faible mais au vu du nombre de logements sociaux à Avranches ces communes restent importantes à prendre en considération dans l'étude du territoire. Ces zones géographiques concentrent des logements sociaux à proximité de communes plus importantes. La commune de Mortain Bocage est également entourée de communes ayant des logements sociaux, dont 3 communes à proximité ayant un taux de logement social compris entre 10% et 12%. Cependant, l'aire urbaine d'Avranches concentre toutefois plus de logements sociaux que celle de Mortain Bocage, avec un taux de vacance moins élevé. Nous verrons plus tard que le pôle de Mortain Bocage est caractérisé par une vacance plus importante qu'Avranches. Ce développement des communes périphériques démontre d'une volonté de répartir le logement social et de ne pas le concentrer dans un territoire défini bien qu'une concentration forte soit tout de même faite dans certaines communes. La construction de logement social à Mortain Bocage est importante par rapport à l'attractivité de la commune. En revanche il est nécessaire de garder ces constructions pour favoriser la mixité sociale même si certains projets de démolition ont été mis en place sans nouvelles constructions. Saint-Hilaire-Du-Harcouët est également une commune où le logement social est fortement représenté puisqu'il y a un taux de 23,15% de logements sociaux sur la commune. Le constat qui peut être fait est que chaque pôle territorial est caractérisé par une commune ayant plus de logements sociaux que les autres. L'analyse en termes de taux de logement social dans les communes est essentielle. La commune nouvelle de Saint-James a 222 logements sociaux. Ce nombre peut paraître important, or ça ne

représente un taux que de 7% de logements sociaux sur la commune. A l'inverse la commune du Grand-Celland n'a que 5 logements sociaux mais le taux de logements sociaux sur la commune est de 23%.

Le littoral a une répartition inégale du logement social. La commune d'Avranches concentre le logement social ainsi que sa périphérie. Pontorson a uniquement 5% de part de logements sociaux. Hormis l'aire urbaine d'Avranches il y a donc une faible représentation des logements sociaux dans cette partie de la CAMSMN qui est plutôt en progression tant au niveau démographique, qu'au niveau de la part d'actif.

### **3.1.3. Présentation des pôles territoriaux et leur inscription dans les politiques communautaires du logement social**

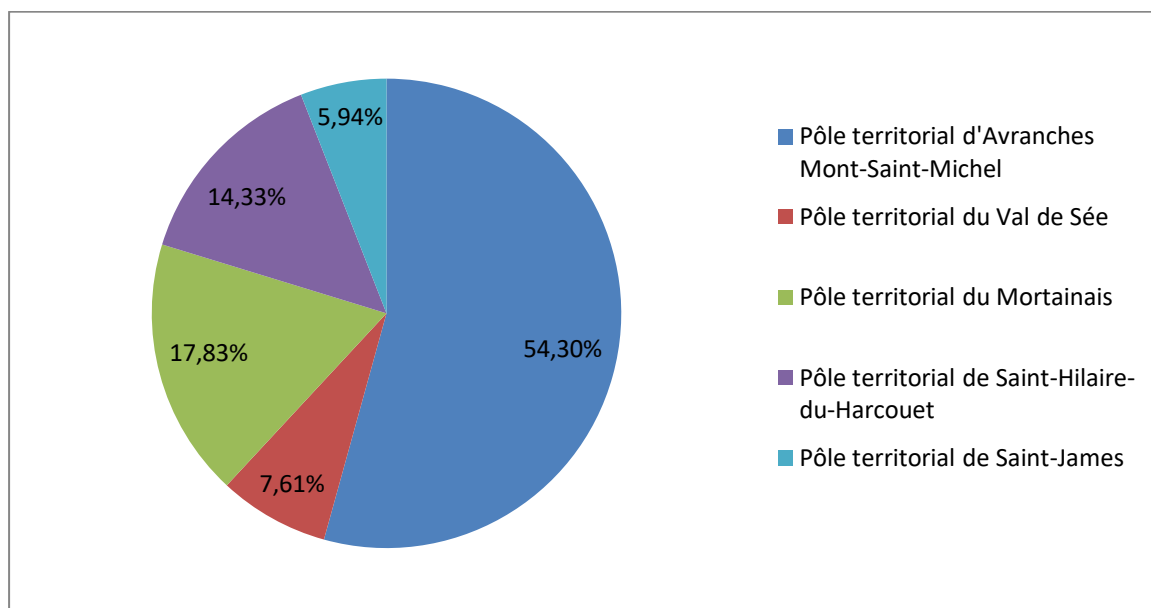
Le territoire de la CAMSMN est composé de territoires aux caractéristiques différentes. Cette hétérogénéité du territoire doit être gardée en mémoire pour appréhender au mieux le logement social dans le territoire et saisir les différents enjeux.

Le territoire du Mortainais, qui fait partie dans le PSP de Manche Habitat du bassin d'habitat de Vire, est un territoire détendu. Selon l'Union Sociale pour l'Habitat un territoire détendu est caractérisé par les points suivants. C'est un espace marqué par des marchés privés et publics poreux, peu distincts, qui tendent à la saturation en raison d'une offre supérieure aux besoins réels des territoires. Ce point a été constaté dans les différents entretiens réalisés. Les acteurs du logement social insistent sur le fait que le secteur du Mortainais est marqué par une offre de logement qui est parfois supérieure à la demande, mais surtout une inadéquation de l'offre par rapport à la demande sur le territoire. D'autre part, un marché détendu est marqué par une absence de régulation qui se conjugue à des revenus locatifs incertains et aléatoires dans le temps mais aussi à un contexte de dégradations démographiques et économiques. Ces dégradations sont réelles dans la partie est de la CAMSMN qui connaît une baisse démographique et une diminution du nombre d'emploi.

Dans cette synthèse le choix a été fait de continuer à utiliser le découpage en termes de pôles territoriaux. Ces pôles respectent les limites territoriales des anciens territoires communautaires. Ces pôles territoriaux ont pour objectifs d'offrir aux habitants des pôles de proximité pour répondre aux besoins de chacun et d'avoir une présence de proximité. Ces anciens territoires communautaires sont parlants pour les habitants. En effet la fusion de ces anciens territoires communautaires pour devenir une communauté d'agglomération est récente

et les habitants n'ont pas tous intégré les changements de territoire. De plus ce découpage en termes de pôles territoriaux est intéressant pour étudier la répartition du logement social. Ces territoires sont différents et expliquent bien la diversité du nouveau territoire.

**Figure 7 : Répartition du logement social dans les pôles territoriaux de la CAMSMN**



Source : Données RPLS 2016

Le pôle territorial d'Avranches concentre 54,30 % des logements sociaux de la CAMSMN, avec pour communes principale Avranches (35%), puis Ducey – Les Chéris (5%), Isigny-le-Buat (3%) et Sartilly Baie-Bocage (2,5%). Ces communes font parties des dix communes qui rassemblent 85,5% du logement social du territoire.

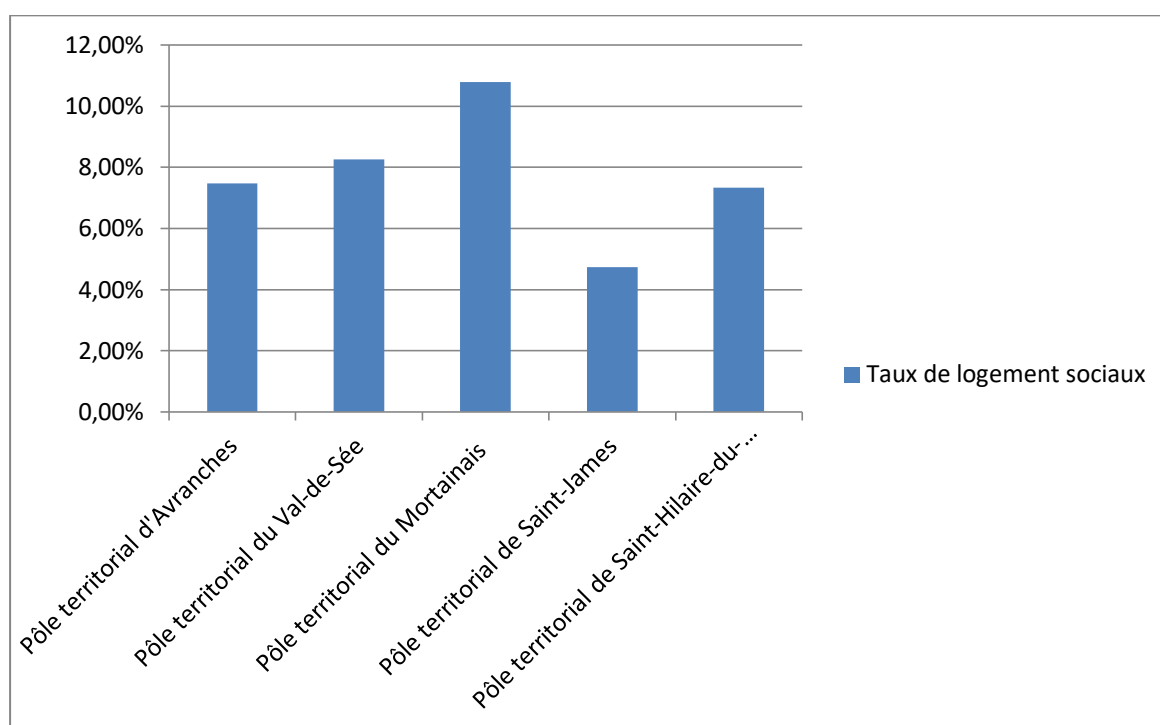
Le pôle territorial du Mortainais est le second pôle qui regroupe le plus de logement social avec 18% de logements sociaux. Les communes de Mortain – Bocage et de Sourdeval ont toutes les deux 6% de logement social de la CAMSMN. Leur taux de logement social est cependant différent. Mortain – Bocage a un taux de 31% de logements sociaux tandis que Sourdeval à un taux de 19%.

Le pôle territorial de Saint-Hilaire-Du-Harcouët représente 14% du logement social de la CAMSMN, avec la commune de Saint-Hilaire-Du-Harcouët qui représente à elle seule 94% du logement social de ce pôle. Dans ce territoire, le constat est une inégale répartition avec des logements sociaux concentrés dans la commune centre. Cette commune est la deuxième ville qui a le plus de logements sociaux après Avranches, en effet elle dispose de 535 logements.

Le pôle territorial du Val-de-Sée et de Saint-James sont ressemblant, ils ont respectivement 8% et 6% de logements sociaux, avec deux villes principales Brecey (4,2%) et Saint-James (5,2%).

Parallèlement à cette répartition des logements sociaux, lorsque l'on raisonne en termes de taux de logement social, ce n'est pas le pôle territorial d'Avranches mais celui du Mortainais qui a le plus fort taux de logements sociaux. Ceci s'explique par le fait que les résidences principales sont moins nombreuses dans le Mortainais et en proportion le logement social y est plus important.

**Figure 8 : Taux de logements sociaux dans les différents pôles territoriaux**



Source : Données RPLS 2016, INSEE recensement de la population

Les enjeux qui se posent au vues de ces premières lectures sont multiples et le développement inégal du territoire doit être pris en compte quand la question du logement social est abordée. Les enjeux ne sont pas les mêmes dans tout le territoire dû au fait de l'inégal développement bien qu'une grande partie du territoire a des logements sociaux. L'inégale répartition quantitative donne lieu à des enjeux spécifiques dans chaque commune et le développement du territoire inégal en terme démographique conduit à une différenciation au sein de communes ayant pourtant des caractéristiques similaires. Le territoire rural est donc inscrit dans une politique étatique liée aux réformes nationales concernant le logement social,

cependant ces enjeux ne sont pas les mêmes selon les territoires, et, de ce fait, des jeux locaux de pouvoir et de contrôle se développent.

### **3.2. Le logement social comme objet sociologique**

La première analyse statistique globale qui précède permet de replacer la CAMSMN face au logement social et pose la question de l'intérêt d'étudier le logement social d'un point de vue sociologique. Les données présentées permettent d'illustrer l'inscription de la CAMSMN face à cette question politique et publique.

Les dispositifs mis en place autour du logement social ont pour but de permettre à des personnes à faibles revenus de se loger. Cependant depuis les années 70-80 certains débats ont eu lieu autour de ce type de construction remettant en cause le rôle socialisateur du logement social face à un enfermement d'une catégorie de la population dans ces logements sociaux. Les grands ensembles ont été les premiers à qui ont été adressées ces critiques autour du logement social. Ces critiques ont été notamment véhiculées par les médias qui ont saisi l'opinion commune. Ces grandes constructions, fermées sur elles-mêmes, ont souvent été le signe d'un enfermement et d'un cumul des difficultés. Caractérisées même de lieux de la délinquance, ces cités ont longtemps souffert, et souffrent encore, d'une image négative qui leur a été attribuée. La construction de ces logements a ensuite connu un tournant avec des cités construites sur un nouveau type d'architecture moderne et contemporain. Les maisons individuelles ont également vu le jour. L'historien Thibault Tellier, revient sur les grands ensembles et sur leurs histoires dans son ouvrage *Le temps des HLM, 1945 à 1975, la saga urbaine des Trente Glorieuses*<sup>20</sup> publié en 2007. Il montre les évolutions liées au contexte historique mais aussi politique qu'ont connus les grands ensembles. Le logement social a connu de nombreuses transformations en termes de quantité, de qualité, de politique de peuplement, de management, mais aussi d'image, les opérations de rénovation urbaines ont également eu des impacts sur ce type de logement.

Le logement ne doit pas être vu uniquement comme un moyen pour se loger et répondre à un besoin. C'est plus que ça. L'association Habitat Alternatif Social, dans le livre *L'insertion durable* publié en 2002, revient sur la question du logement et particulièrement sur le rôle que celui-ci joue dans l'intégration sociale. Le logement constitue un moyen pour

---

<sup>20</sup> Tellier Thibault, *Le temps des HLM 1945-1975*, Paris, Autrement, coll. « Mémoires/Culture », 2007, 224p.



s'épanouir mais aussi s'insérer dans la vie sociale. Cette association accompagne des personnes en grandes difficultés, l'objectif est de les accompagner vers l'autonomie à travers la recherche d'un logement. Le logement est la voie choisie pour accompagner ces personnes, il ne s'agit donc pas seulement de trouver un logement mais de leur donner une aide, un accompagnement pour se sortir de multiples difficultés. L'objectif n'est donc pas uniquement de trouver un toit mais de répondre à un besoin plus large d'accompagnement, et c'est en rendant plus autonomes les bénéficiaires que ceux-ci vont arriver à s'émanciper et à s'insérer socialement. Le logement est un socle de l'autonomie individuelle et c'est pour cette raison que l'association Habitat Alternatif Social accompagne les individus à l'autonomie via le logement. Dans ce cadre le logement est vu comme un moyen en vue d'une fin, la fin étant de devenir autonome et de s'intégrer dans la société. Le logement ce n'est donc pas uniquement un besoin. C'est aussi à travers le logement que l'identité sociale d'une personne prend forme. Les individus se définissent par leur logement, et particulièrement par leur mode d'habiter. Ce concept, qu'il est important de comprendre pour cette approche sociologique, sera défini par la suite. L'attachement au logement est important, pour beaucoup le logement donne un point de repère. C'est à la fois un fondement pour l'épanouissement personnel et une condition pour l'intégration dans la société. La dimension identitaire du logement est importante, et même parfois une dimension communautaire formée autour du logement ou de modes d'habiter similaires. Le logement est donc plus qu'un simple logement, il participe à la socialisation des individus.

Pascale Dietrich-Ragon<sup>21</sup>, chargée de recherche à l'INED, qui s'intéresse à l'habitat, a publié un article « Qui rêve du logement social ? ». Dans celui-ci elle met en avant une « *carrière de demandeur* ». Elle s'intéresse aux trajectoires des demandeurs de logements sociaux dans un milieu urbain. Elle montre que les valeurs accordées aux logements sociaux varient selon la population, selon la culture et l'ethnie. Elle effectue une enquête sur les motivations des demandeurs en Ile-de-France, donc sur un territoire urbain avec des tensions immobilières très fortes. Selon elle, s'investir dans une carrière de demandeur implique de valoriser les atouts du logement social et de s'accommoder des désavantages. De ce fait nous verrons plus tard que les demandeurs et les locataires de logements sociaux voient ces logements comme une opportunité, que celle-ci soit transitoire ou de long terme. Le logement social serait une façon de se maintenir et de se protéger socialement. L'importance de la

---

<sup>21</sup> Dietrich-Ragon Pascale, « Qui rêve du logement social ? », *Sociologie* [En ligne], N°1, vol. 4 | 2013, mis en ligne le 23 mai 2013, consulté le 10 avril 2017. URL : <http://sociologie.revues.org/1512>

socialisation doit également être prise en compte. Les demandeurs sont la plupart du temps socialisés, sans en avoir conscience, pour arriver à une carrière de demandeur de logement social. C'est-à-dire qu'ils ont intériorisé des éléments pour arriver à cette carrière de demandeur.

Cette socialisation du demandeur de logement social offre une approche sociologique du logement social. L'étude à laquelle je me suis attachée a pour objectif de développer le logement social et les enjeux que celui-ci prend sur un territoire rural. Les analyses quantitatives et qualitatives permettent de distinguer ces différents enjeux.

La sociologie permet d'éclairer les différents jeux d'acteurs qui se dessinent autour de cette question qui touche à la mixité sociale et aux politiques de peuplement. L'occupation de l'habitat sur une commune est essentielle puisqu'elle permet par la suite de donner une image de la commune et de construire des actions en faveur des différentes personnes présentes. La présence de personnes habitant en logement social est parfois refusée, vécue comme néfaste et renvoyant une mauvaise image. Dans un territoire rural ou un territoire urbain, les politiques de peuplement ne sont pas de la même envergure. Les actions menées ou les dispositifs mis en place n'ont pas les mêmes objectifs.

L'analyse empirique réalisée sur le territoire de la CAMSMN offre une image du logement social dans un territoire rural, elle offre également une vision globale de ce qu'est le logement social sur ce type de territoire, et de la perception de celui-ci. Le logement social ne doit pas être appréhendé comme un fait social, puisqu'un fait social est considéré comme « *un phénomène, un comportement, des représentations idéologiques, religieuses, esthétiques suffisamment fréquents dans la société pour être dits de réguliers et suffisamment étendus pour être qualifiés de collectifs* », mais ce sont les conséquences et les comportements qui découlent de ce type de logement qui peuvent être qualifiés de fait social. Selon Emile Durkheim un fait social est « *toute manière de faire, fixée ou non, susceptible d'exercer sur l'individu une contrainte extérieure* »<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique* (1894), Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque Payot » 2009

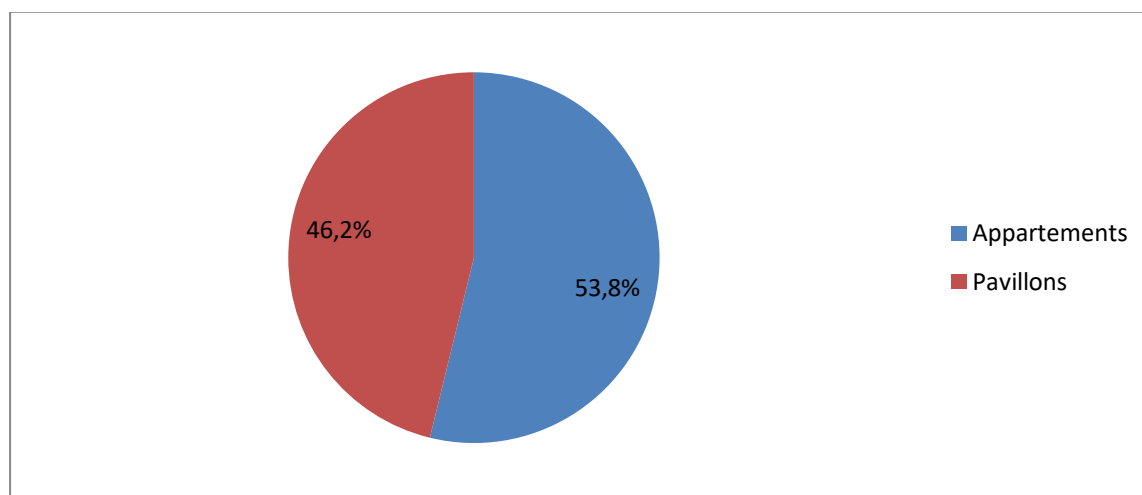
### 3.3. Les enjeux liés à l’habitat social sur un territoire rural

La typologie du logement social offre des indications sur les différents enjeux qui se posent sur un territoire rural. L’analyse statistique qui suit porte sur les caractéristiques de l’habitat social sur le territoire de la CAMSMN. Ces données vont permettre à la fois d’éclairer la recherche sur le type de territoire étudié et d’offrir des pistes de réflexion sur un territoire rural. De ces différentes données découleront des analyses et des points essentiels d’enjeux pour comprendre les différentes actions à mener ou menées sur un territoire de ce type, en parallèle à un espace à dominante urbaine.

#### 3.3.1. Typologie de l’habitat social sur le territoire de la CAMSMN

Une description du parc locatif social du territoire est essentielle pour comprendre dans quelle dimension celui-ci s’inscrit.

Figure 9 : Répartition des logements sociaux selon leur typologie sur le territoire de la CAMSMN



Source : Statistiques d’occupation Communauté d’Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

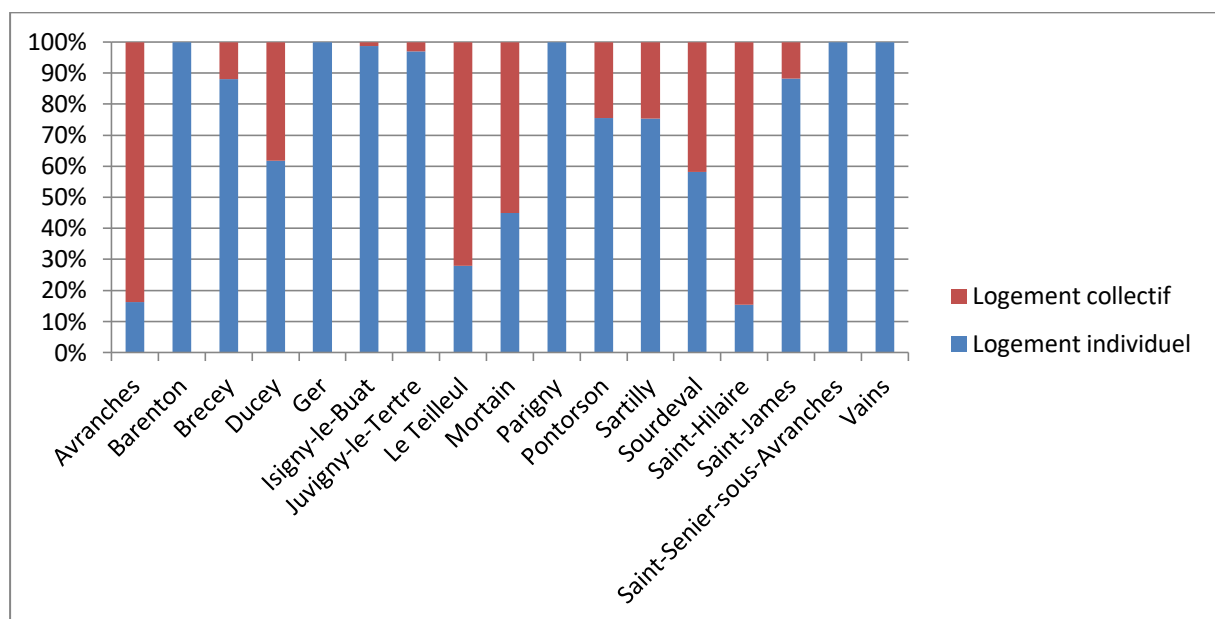
Les constructions de logements sociaux sur le territoire sont plutôt égales entre les appartements et les logements de type pavillonnaires. Cependant, lorsque l’on effectue une étude un peu plus poussée en s’intéressant aux logements dans les différentes communes, le constat d’une répartition inégale peut être fait.

Ces inégalités sont liées à l’environnement de ces logements. Par exemple, le parc locatif social de la commune de Vains est uniquement du logement social individuel. Ceci est dû fait que cette commune est rurale avec peu de logements. Dans cette commune, le nombre de résidences principales en 2011 est au nombre de 302, la part de logement social est tout de

même de 8%. Ce faible nombre de résidences ne justifie pas la création de logements collectifs. Le logement collectif n'est pas adapté pour ce type de commune puisqu'il ne correspond pas à l'environnement de la commune. La commune de Vains dispose de 23 logements sociaux individuels sur son territoire, mais en regardant une commune avec plus de logements sociaux le même constat peut être fait dû à l'environnement. C'est l'exemple de la commune de Barenton, dans le pôle territorial du Mortainais. Cette commune possède 64 logements sociaux qui ne sont que de type individuel. La création de collectif dans cette commune ne serait pas justifiée. De ce fait, ce premier constat statistique permet de comprendre qu'une approche locale est essentielle dans la construction de logements sociaux, les caractéristiques environnementales et sociales doivent constituer le fil conducteur. Les enjeux concernant les différentes constructions, soit de logement collectif ou individuel, ne sont pas les mêmes entre un territoire rural ou urbain. Dans les zones urbaines le logement collectif est adapté du fait de la forte densité de population. Ce constat est illustré par les constructions présentes sur la commune d'Avranches.

Sur la commune d'Avranches, 84% des logements sont de type collectif. Dans cette ville, qui est une aire urbaine, il y a 7890 habitants en 2013 selon l'INSEE. Les logements collectifs sont donc plus adaptés à l'environnement et aux formes d'habitats déjà existants sur la commune.

**Figure 10 : Répartition des logements selon leur type d'habitat**



Source : Données OPS 2014

Les communes d'Avranches et de Saint-Hilaire-Du-Harcouët sont les communes qui concentrent le plus de logements collectifs, respectivement 84% et 85%. Ce sont des communes dont la population est plus importante. Les taux de logements sociaux y sont importants. Le contexte environnemental de ces communes est différent. Cependant, Saint-Hilaire-Du-Harcouët souffre de ce fort taux de logement collectif. Une démolition d'une barre de logements collectifs a été décidée en septembre 2013. Cette démolition est le signe d'une vacance importante de ces logements collectifs qui souffrent de leur ancienneté et de leur peu de réhabilitations. Ces logements dans cette commune souffrent également de l'inadaptation aux demandes. Cette démolition, prévue par le bailleur social Manche Habitat, n'est pas la seule sur le territoire de la CAMSMN. Une barre a également été détruite rue Pierre de Coubertin dans la commune d'Avranches pour laisser place à des logements individuels. Ce changement de bâti répond aux attentes des demandeurs. Certes la démolition de 56 logements a laissé la place à seulement 15 logements mais ceux-ci ne sont pas vacants et plus adaptés à la demande. Les logements collectifs ne répondent plus à la demande. Aujourd'hui, les nouvelles constructions sont très souvent des logements individuels. Le *livre Le temps des HLM 1945-1975, la saga des Trente Glorieuses*, de Thibault Tellier<sup>23</sup>, évoque l'histoire des grands ensembles en revenant sur les politiques mises en place concernant les logements sociaux. Les logements collectifs ont permis de répondre à un besoin important de relogement de la population à la sortie de la seconde guerre mondiale et de répondre au mal logement d'une partie de la population. Ces logements étaient vus comme un signe de confort. Cependant, très vite après le début des constructions, les politiques en matière de construction ont évolué et les grands ensembles n'ont plus étaient vus comme une construction optimale. Dans les années 1971-1975, la remise en cause des grands ensembles de la part de l'Etat a été significative. Cette remise en cause portait à la fois sur une dimension sociale, économique mais aussi culturelle. La démolition est vue par les politiques publiques comme une orientation pour favoriser la mixité sociale. Ces mutations radicales devraient favoriser le dispersément des ménages dans des quartiers nouveaux. Or dans ce territoire, les démolitions n'ont pas toujours donné lieu à des reconstructions, de ce fait ce n'est pas le processus de mixité sociale qui a été recherché mais une volonté de diminuer la vacance.

Les entretiens réalisés avec les différentes communes et avec le bailleur social, Manche Habitat, sont révélateurs de ce tournant dans les attentes des demandeurs. Certains

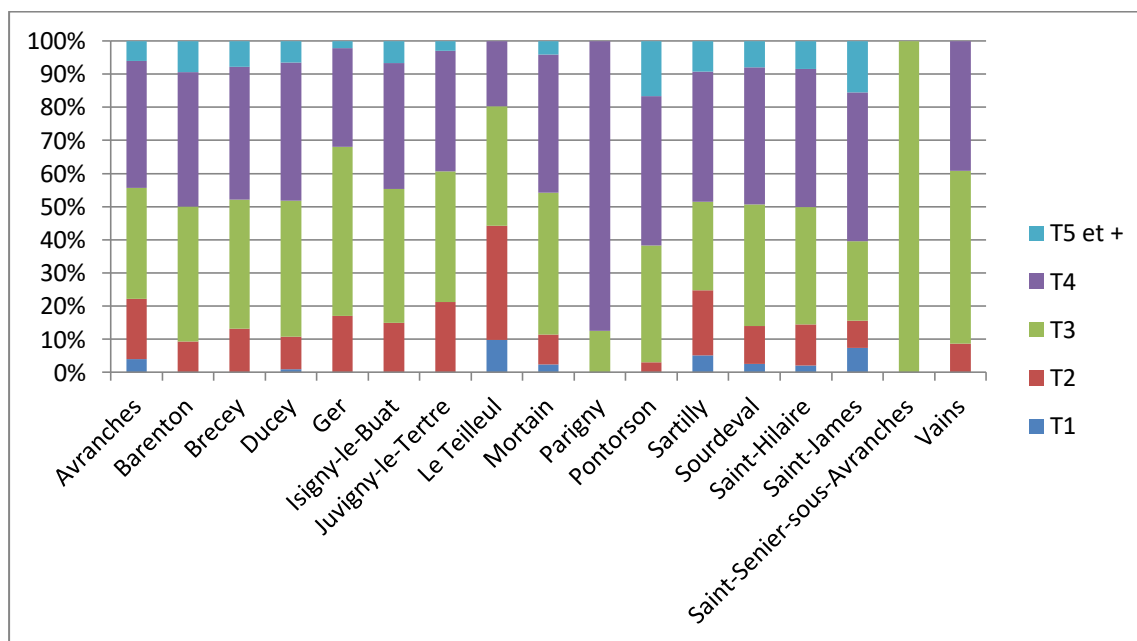
---

<sup>23</sup> Tellier Thibault, *Le temps des HLM 1945-1975*, Paris, Autrement, coll. « Mémoires/Culture », 2007, 224p.

demandeurs préfèrent attendre plus longtemps pour avoir un logement individuel plutôt que de s'installer dans un collectif.

Les logements collectifs ne sont donc plus adaptés à la demande sur le territoire de la CAMSMN, ceci se retrouve également dans l'étude des demandes. Les demandeurs souhaitent en priorité un logement individuel. En effet, sur les demandes en cours en janvier 2017, 233 portent sur du logement collectif, tandis que 420 demandes portent sur des logements individuels. Dans un territoire rural, les habitants n'ont pas l'habitude de vivre en appartement, ceux-ci ont besoin d'espace et de grands logements or certains logements collectifs sont petits, anciens et mal isolés.

**Figure 11 : Répartition des logements selon la typologie**



Source : Données OPS 2014

Le constat d'une faible présence de logements T1 sur le territoire de la CAMSMN se révèle aux vues des données statistiques. Ceci est paradoxal puisque plus de la moitié des logements sont occupés par des personnes seules. Cependant ceci peut s'expliquer tout de même par le fait que les personnes seules sont souvent des personnes âgées qui demandent un T2 ou T3 pour accueillir leur famille par exemple ou simplement avoir une chambre séparée de leur pièce de vie. Ce sont également des personnes qui ne sont pas habitués à vivre dans des petits logements du fait de la ruralité du territoire. Les T1 sont plutôt occupés par des jeunes ou des étudiants, or dans le territoire de la CAMSMN ces types de populations ne sont pas nombreux. En effet, selon les données de Manche Habitat, seulement 12% des occupants sont des personnes de moins de 30 ans.

A partir des données RPLS 2015 et des données fournies par Manche Habitat, il existe une sous-représentation des petits logements par rapport à la moyenne française et à l'inverse une forte propension de logement 4 pièces. Cette typologie particulière est le signe de constructions qui répondaient à un besoin de loger de grandes familles. La demande de petits logements sur le territoire de la CAMSMN n'est pas élevée.

**Tableau 2 : Répartition des logements selon leur typologie**

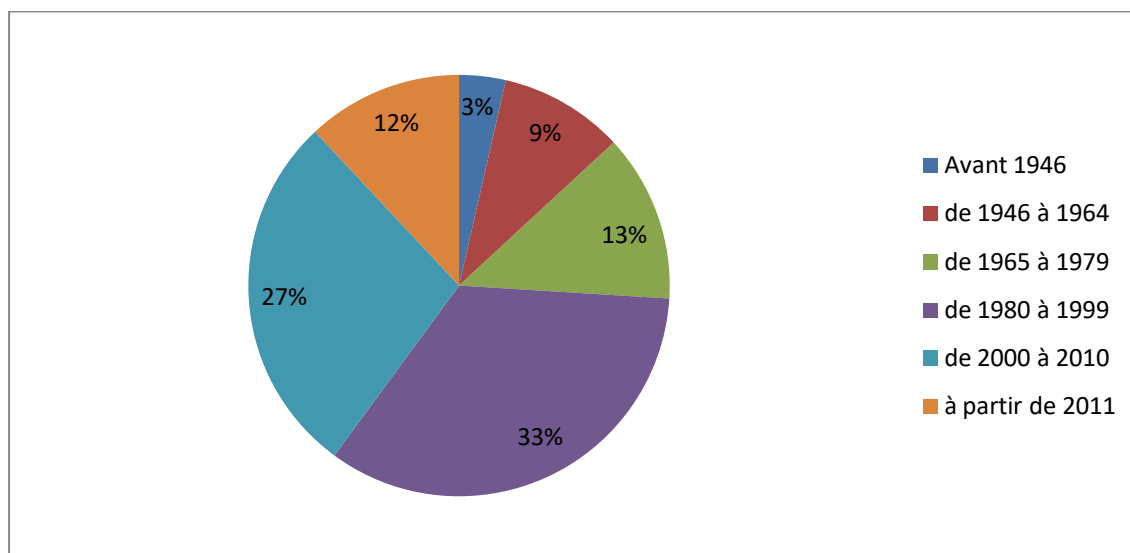
	1 pièce (%)	2 pièces (%)	3 pièces (%)	4 pièces (%)	5 pièces et plus (%)
France	5,5	18,9	37,2	29,5	8,9
Manche	2,8	18,9	35,1	29,7	13,5
<b>CAMSMN</b>	<b>2,8</b>	<b>14,2</b>	<b>35,6</b>	<b>40,2</b>	<b>3,6</b>

Source : RPLS 2015 et données Manche Habitat

Les logements les plus nombreux sont les T3 et les T4. Les entretiens réalisés ont d'ailleurs confirmé ceci et, quand il y a pénurie de logement, ce sont généralement ces types de logements qui sont les plus touchés. Le graphique ci-dessus montre la répartition des constructions selon les communes et la typologie des logements. Les écarts entre les communes ne sont pas significatifs. Même si certaines communes n'ont aucun T1, T2 et T5, les communes se partagent plutôt équitablement entre les T3 et T4.

Les démolitions de logements collectifs sont liées à une inadéquation de l'offre avec la demande et à une ancienneté des logements qui n'attire pas les locataires et augmentent la vacance. Les logements vacants sont les logements les plus anciens qui n'ont pas connu de réhabilitation. Ce sont d'ailleurs ces logements qui connaissent le plus un turn over, les locataires ne restent pas longtemps dans les logements. Dans la commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët, les maisons ne connaissent pas de turn over, selon une agent du Centre Communale d'Action Sociale. Les locataires qui ont obtenu l'attribution d'une maison souhaitent y rester. A Sourdeval, le constat est le même. Selon une agent, il y a deux types de logements sociaux sur la commune : des logements anciens qui se libèrent et connaissent de nombreux roulements, et des logements adaptés qui eux se libèrent beaucoup moins.

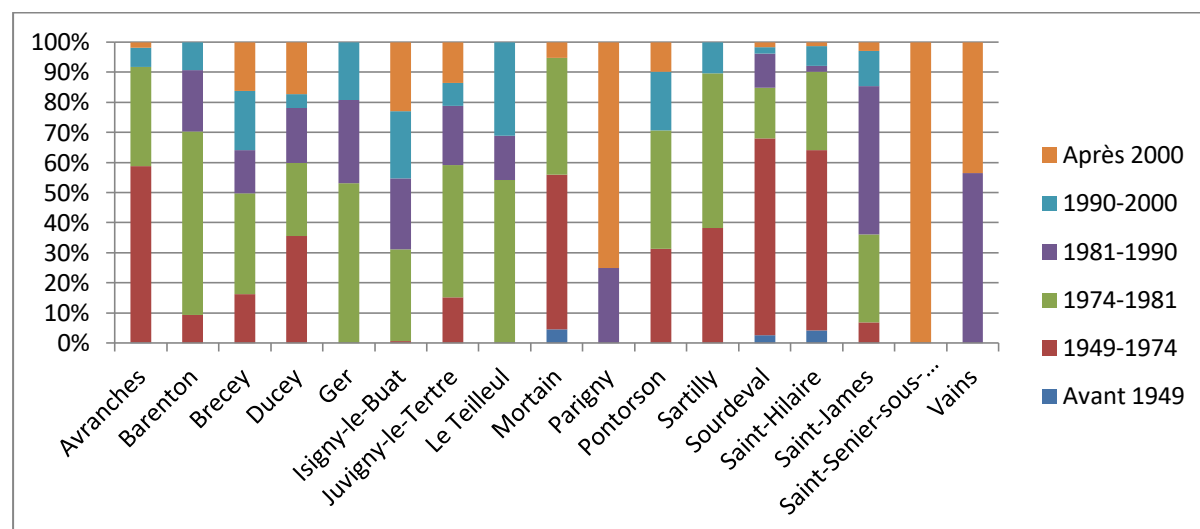
**Figure 12 : Répartition du parc social selon la période de construction**



Source : Données RPLS 2016

Le parc social de Manche Habitat est d'un âge moyen de 39 ans. Les principales constructions de logement social ont été réalisées entre 1980 et 1999. Ceci est dû au contexte de cette période. Cette période était inscrite dans une politique de construction importante pour répondre aux besoins de la population. Cependant on constate également sur le territoire de la CAMSMN une forte construction entre 2000 et 2010. Ces constructions sont particulièrement des logements individuels, des petits lots de construction de la part des bailleurs et situés dans des communes qui n'ont pas encore de logement social. La construction de logements sociaux ne s'est donc pas arrêtée dans les années 2000 sur le territoire de la CAMSMN, cependant le type de bâti a évolué.

**Figure 13 : Répartition des logements sociaux selon leur année de première mise en service**



Source : Données OPS 2014



Peu de logement ont été mis en service avant 1949 sur le territoire de la CAMSMN, les politiques de construction de logements sociaux n'étaient pas encore lancées. Sur les 17 communes exploitables dans la base de données OPS 2014, 23% des logements ont été construits entre 1949 et 1974, et 31% entre 1974 et 1981. C'est-à-dire, que 54% des logements de ces communes ont été construits en un peu plus de 30 ans. Le territoire de la CAMSMN est donc caractérisé par une forte période de constructions de logements sociaux, qui correspond aux politiques de construction que connaît la France à ce moment-là. Les constructions de logements sociaux ont débuté dans les grandes villes dans les années 1950 avec le développement d'un plan national de grands ensembles en 1953 construit sur un esprit hygiéniste. Ce type de construction a été lancé puis s'est développé dans les villes rurales comme sur le territoire de la CAMSMN. Pour ces raisons ce sont les communes d'Avranches et de Saint-Hilaire-du-Harcouët qui concentrent le plus de logement collectifs car ce sont dans ces communes que les premières constructions ont eu lieu, ainsi que dans les communes de Mortain Bocage et de Sourdeval. Le logement collectif était, à cette période, celui qui était le plus mis en avant. Le logement social sur le territoire de la CAMSMN ne peut pas être appréhendé séparément de l'histoire du logement en France et en rapport avec les politiques en matière de construction et d'habitat.

Depuis 2000 certains logements sociaux ont été construits, particulièrement sur les communes de Saint-Senier-Sous-Avranches, Grandparigny (anciennement Parigny) et Vains. Dans la commune de Saint-Senier-Sous-Avranches il n'y avait jusqu'à cette date pas de logements sociaux. La volonté de la part des bailleurs, en accord avec les communes, est donc de répartir les constructions de logements sociaux dans des communes en périphérie de communes plus importantes. L'enjeu ici est donc de développer la périphérie sans pour autant dépeupler le centre. De ce fait certaines constructions ont continué à voir le jour dans les villes ayant déjà du logement social comme Avranches ou Mortain Bocage. Ces nouvelles constructions permettent aussi de répondre à la demande des personnes qui refusent d'entrer dans les logements anciens de type collectif, ou qui ne trouvent pas de logement adapté à leurs besoins.

En s'intéressant aux 17 communes exploitables à travers la base de données OPS 2014, le constat est le suivant : 97,6% des logements ont été financés en Prêt Locatif à Usage Social (PLUS). Ce prêt correspond aux HLM traditionnelles. Le PLUS est distribué par la Caisse des dépôts. Le loyer et les ressources des locataires sont plafonnés. Les loyers

maximaux des logements PLUS sont un peu supérieurs à ceux des PLAI. Dans ces communes le constat est celui d'une faible place des financements en PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration). Ces prêts sont destinés aux personnes en difficultés, ils accueillent des ménages disposant de ressources inférieures de 55 à 60% au plafond de ressources exigé à l'entrée dans un logement PLUS. Il y a quelques années, les PLAI étaient réservés à des personnes à faibles ressources et cumulant des difficultés de comportement. Une aide du conseil départemental était versée. Depuis 5 ans les PLAI sont attribués aux personnes à faibles ressources. Huit communes sur les dix-sept exploitables de la base OPS 2014 ont des logements financés avec des prêts PLAI et la proportion de ces logements est très faible. Seule la commune de Mortain Bocage à 5% de logements PLS (Prêt Locatif Social). Le mode de financement en PLUS représente un quasi monopole sur le territoire de la CAMSMN, de ce fait, la mixité sociale n'est pas favorisée.

Le type d'habitat, collectif ou individuel, est différent selon les communes. Les communes rurales concentrent moins de logements collectifs, voire pas du tout pour certaines communes qui ont connu des constructions récentes et en petits lots de construction. Ceci est dû en partie à l'environnement mais également à la période de construction. Selon les données RPLS 2016, à Avranches, 92% des logements ont été construits entre 1946 et 1979 tandis qu'à Isigny-le-Buat 78% des logements ont été construits entre 1980 et 2010. Les politiques de constructions n'étaient pas les mêmes, ce qui donne le constat suivant : à Avranches il y a 84% de logements collectifs, tandis qu'à Isigny-le-Buat il y a seulement 1% de logements collectifs. Les logements collectifs ne sont plus adaptés à la demande dans les communes telles que Sourdeval ou Mortain Bocage.

### **3.3.2. Un des enjeux centraux sur un territoire rural : la vacance**

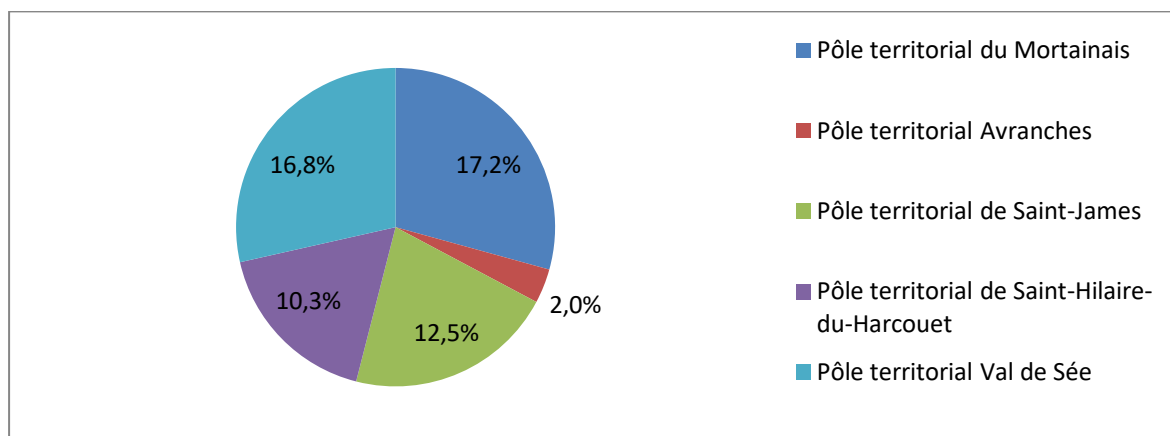
Le territoire de la CAMSMN est marqué par un taux important de vacance des logements sociaux, et ceci est dû en partie aux différents constats faits précédemment. Le taux de vacance en janvier 2017 pour les logements Manche Habitat est de 11%. Ce problème est central dans les politiques menées sur le territoire, bien plus que celui de la mixité sociale qui est considéré comme le problème des zones urbaines. La densité du parc locatif social se renforce sur Avranches selon le PSP de Manche Habitat réalisé en 2013. Le territoire de l'Avranchin est un territoire à risque, tandis que le territoire du Mortainais est un territoire détendu. Ces deux bassins d'habitation sont les deux bassins du département qui ont en 2009

un taux de vacance supérieur à 8% de vacance. Les entretiens réalisés montrent que les demandeurs ne sont pas confrontés à de longs délais d'attribution pour rentrer dans un logement social. Dans plusieurs communes rurales, comme Sourdeval ou Saint-James, il est possible qu'une demande soit traitée rapidement si un logement est disponible et répond aux attentes du demandeur. Dans la commune d'Avranches les délais d'attentes sont plus importants, les demandes sont plus nombreuses. Le taux de vacance est plus faible que la moyenne, il est de 6,5%. Le délai d'attente varie selon les attentes du locataire. Les délais d'attente sont en effet plus importants pour un T3 individuel que pour un appartement collectif de type T2.

Les taux de vacance selon les pôles territoriaux connaissent de grands écarts. Le pôle territorial du Mortainais connaît une très forte vacance des logements sociaux. Il ne s'agit pas ici de dire que l'offre est supérieure à la demande, puisque certains locataires attendent tout de même un logement dans ce pôle, mais il s'agit de montrer que l'offre n'est pas adaptée. En effet, ce sont des logements collectifs pour 35% du parc locatif social et dans ce territoire ce n'est pas ce qui est attendu par les demandeurs. Cette inadéquation de l'offre par rapport à la demande est très importante dans le territoire de la CAMSMN. Les logements sont anciens et dans ce pôle territorial il y a beaucoup de logements collectifs et les demandeurs ne souhaitent pas ce type de logement. De plus les logements ne sont pas adaptés au vieillissement de la population, or le Mortainais est caractérisé par un vieillissement de la population. Ceci peut expliquer la vacance assez forte des logements sociaux. Il en est de même pour le pôle territorial de Saint-Hilaire-du-Harcouët qui concentre 76% de logements sociaux de type collectif qui a un taux de vacance de 10,3%. Le taux de vacance est plus faible que celui du Mortainais, pourtant il y a plus de logements collectifs. Ceci peut s'expliquer par le fait que le territoire de Saint-Hilaire-du-Harcouët est mieux inséré dans le marché de l'emploi et le vieillissement de la population est moins important.

A l'inverse le pôle territorial d'Avranches comptabilise uniquement 2% de vacance. Cette faible vacance est le résultat de la ville d'Avranches qui est très demandée puisque c'est l'aire urbaine du territoire de la Communauté d'Agglomération et qui a un taux de vacance uniquement de 6,5%. Les communes, hormis Avranches, ayant du logement social dans ce pôle ont peu de vacance en janvier 2017 puisque le taux de vacance de ces communes est de 1,7%.

**Figure 14 : Taux de vacance total selon les pôles territoriaux**

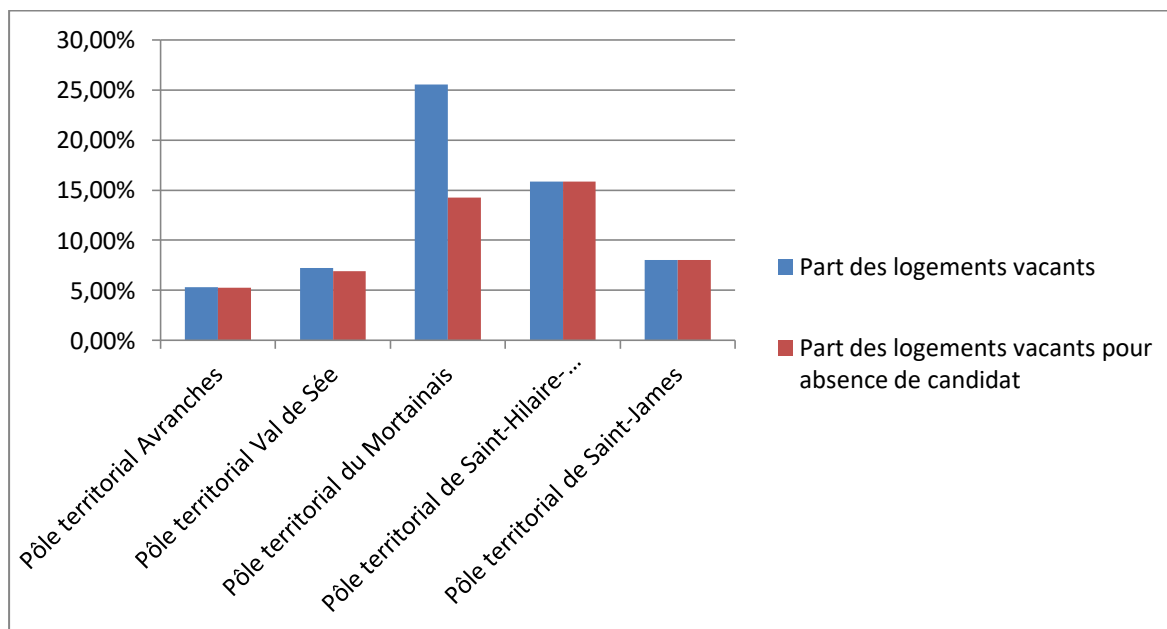


Source : Statistiques d'occupation Communauté d'Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

Le pôle territorial du Val-de-Sée a un taux de vacance de 16,8%. Deux pôles territoriaux rassemblent à eux deux plus de la moitié de la vacance du territoire de la CAMSMN : le pôle territorial du Mortainais et celui du Val-de-Sée.

Les données statistiques d'occupation de Manche Habitat permettent de saisir la vacance totale mais également la vacance pour absence de candidat. Cette distinction permet de comprendre les causes de vacance.

**Figure 15 : Part des logements vacants et des logements vacants pour absence de candidats selon les pôles territoriaux**



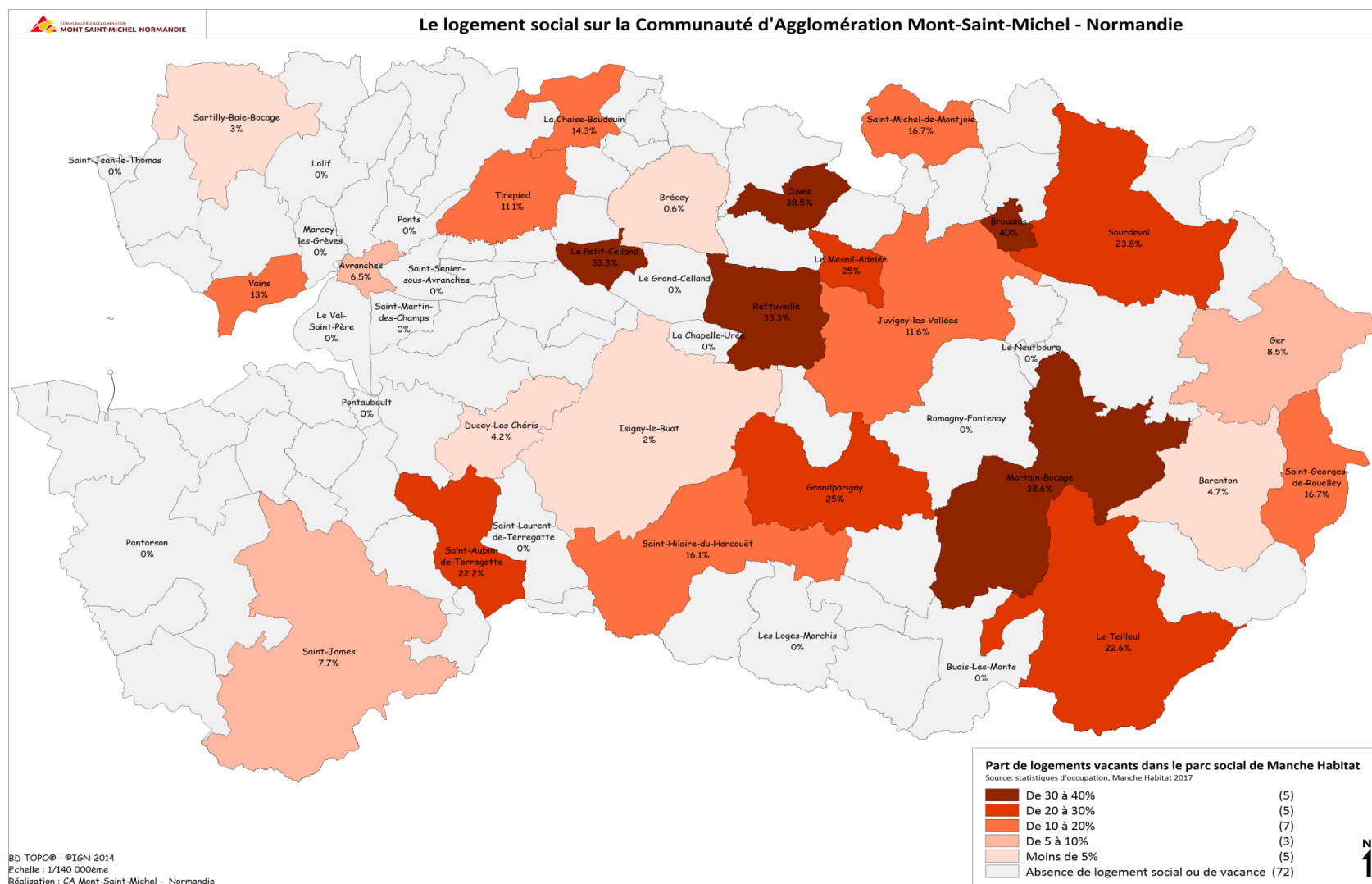
Source : Statistiques d'occupation Communauté d'Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

Le pôle du Mortainais est le pôle territorial ayant un écart entre le total de logements vacants et les logements vacants pour absence de candidats. C'est-à-dire que dans ce pôle territorial certains logements sont vacants pour d'autres raisons qu'une absence de candidat. Il peut s'agir de logements qui ne sont pas mis à la location pour cause de logements anciens ou

de logements dégradés qui ne sont pas réhabilités et qui ne peuvent pas accueillir des locataires. Plus de 10% des logements vacants sont liés à cette explication. Ces logements sont situés dans la commune de Mortain Bocage. La répartition de la vacance en lien avec les constats fait précédemment permettent de comprendre que la vacance est plus importante à Mortain et dans les communes alentours. En effet, cette partie du territoire est caractérisée par une baisse démographique, un vieillissement de la population et un taux de chômage plus important que dans le reste du territoire de la CAMSMN.

L'enjeu de la vacance se ressent également dans les échanges informels. La directrice du pôle du Mortainais a, durant mon stage, pris l'initiative de m'envoyer un mail pour avoir des informations plus précises concernant les différents taux de vacance dans les communes concernant son pôle. Avant même l'analyse statistique et la restitution du rapport, ce problème de la vacance était clairement identifié par les différents acteurs qui sont tous revenus durant les entretiens sur cette problématique. La vacance et la lutte contre celle-ci constituent bien un des enjeux majeurs du territoire. Cette vacance est due à plusieurs facteurs : inadéquation du parc avec la demande, logements anciens et mal isolés, territoire peu attractif au niveau de l'emploi et du vieillissement de la population. Ces caractéristiques sont uniquement quantitatives, cependant des caractéristiques moins visibles et informels peuvent également se détacher pour expliquer ce phénomène de vacance : la réticence de la part de certaines personnes à vivre en logement social du fait de la mauvaise image qui est attachée à ce type de logements, ou encore le phénomène de ségrégation que ceux-ci produisent.

Figure 16 : Part des logements vacants dans les communes de la CAMSMN



Cette carte représente la part de logements vacants sur les communes de la CAMSMN. L'est du territoire de la CAMSMN est plus touché par la vacance. Le vieillissement de la population et la baisse démographique participent à ce phénomène. Les demandeurs de logements sociaux ne souhaitent pas habiter sur ce territoire également du fait du manque d'emploi.

Cette carte concerne uniquement les logements de Manche Habitat en janvier 2017. A première vue le Val-de-Sée est également caractérisé par une forte vacance (16,8%). Cependant il faut toutefois relativiser ce taux. En effet quand on regarde la carte, ce sont les communes de Reffuveille, du Petit-Celland et de Cuves qui font augmenter ce taux. Or ces communes ont peu de logements sociaux. Ce sont des communes caractérisées par des petits lots de constructions (13 logements sociaux à Cuves, 3 au Petit-Celland et 6 à Reffuveille). En proportion le taux de vacance paraît élevé or dans les faits il l'est beaucoup moins que dans le pôle du Mortainais qui concentre une forte vacance à Mortain Bocage. La comparaison entre la ville de Mortain Bocage et de Brecey permet d'illustrer. La première regroupe 251 logements sociaux et a un taux de logement vacants de 38,6%, la seconde à 167 logements sociaux et a 0,6% de logements vacants. La ville centre du Val-de-Sée a donc très peu de logement vacants.

Le pôle territorial d'Avranches se porte plutôt bien au niveau de la vacance, tandis que le cas de Saint-James est révélateur de la vacance qui touche le pôle territorial de Saint-James. Ce pôle est particulier puisqu'il est constitué de beaucoup moins de communes et seulement deux communes ont du logement social (Saint-Aubin-de-Terregatte et la commune nouvelle de Saint-James). Le taux de logements vacants sur ce pôle est de 12,5% avec 7,7% concentré sur la commune de Saint-James.

La vacance globale sur les communes exploitables par la base de données OPS a augmenté, ce taux est passé de 9,98% en 2014 à 11,04% en 2017. Cette hausse de la vacance est préoccupante pour le territoire. La vacance la plus préoccupante se trouve dans les communes de Mortain Bocage, de Saint-Hilaire, et de Sourdeval. C'est également ce qui a été remarqué dans les entretiens. Pour expliquer cette vacance des logements sociaux il faut à la fois s'intéresser à l'ancienneté du parc, aux demandes en cours mais aussi à l'inadéquation de l'offre avec les demandes.

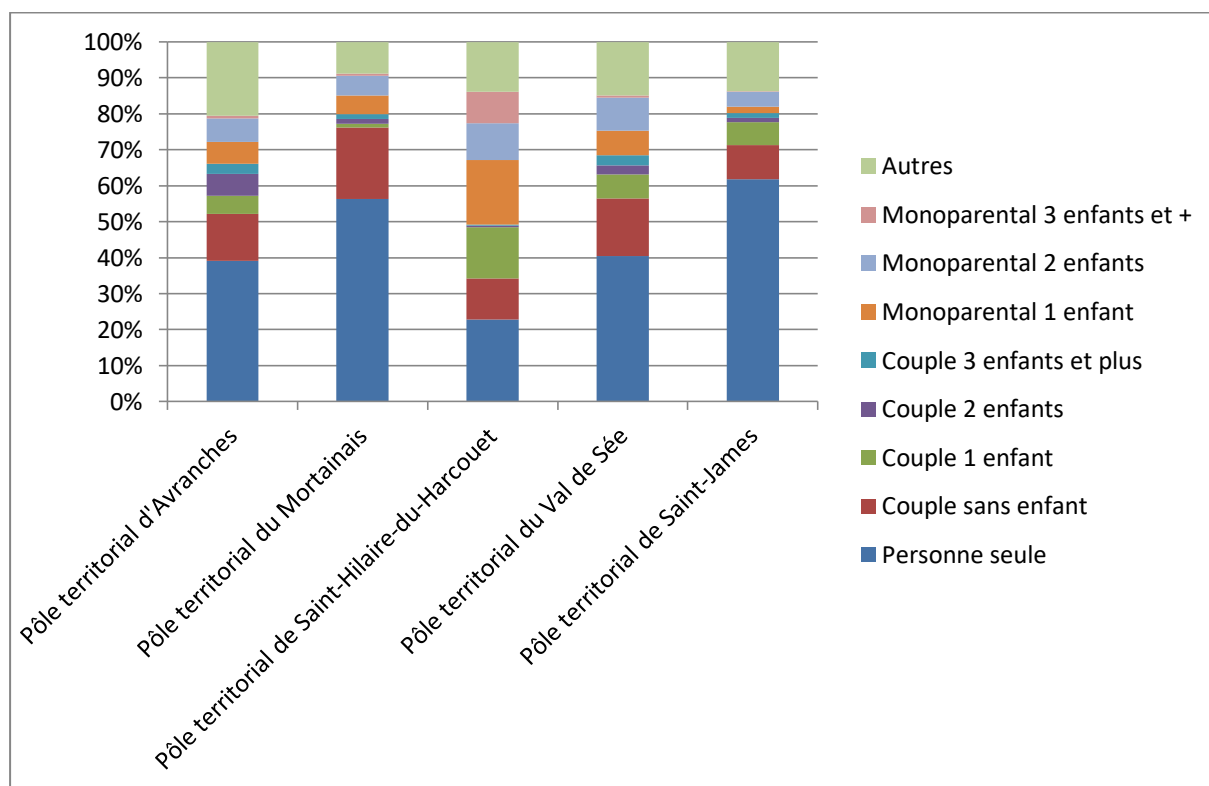
Comme le disait le directeur de Manche Habitat, le marché de la CAMSMN est caractérisé par une insuffisance des demandes. Cependant ce qu'il faut comprendre c'est

pourquoi il y a cette insuffisance. Sans doute parce que les logements ne sont plus adaptés et que les besoins des locataires ont évolués.

### 3.4. Les enjeux liés à l'occupation du parc social

L'analyse des logements sociaux sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie doit être complétée d'une approche basée sur les occupants des logements sociaux sur ce territoire. Cette approche descriptive des occupants permet de comprendre la vacance dans le territoire mais aussi de voir si les logements sont adaptés à la demande et si l'offre proposée est satisfaisante ou non en fonction des attentes des occupants et des demandeurs.

**Figure 17 :** Répartition des logements sociaux dans les pôles territoriaux selon la composition familiale du logement



Source : Statistiques d'occupation Communauté d'Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

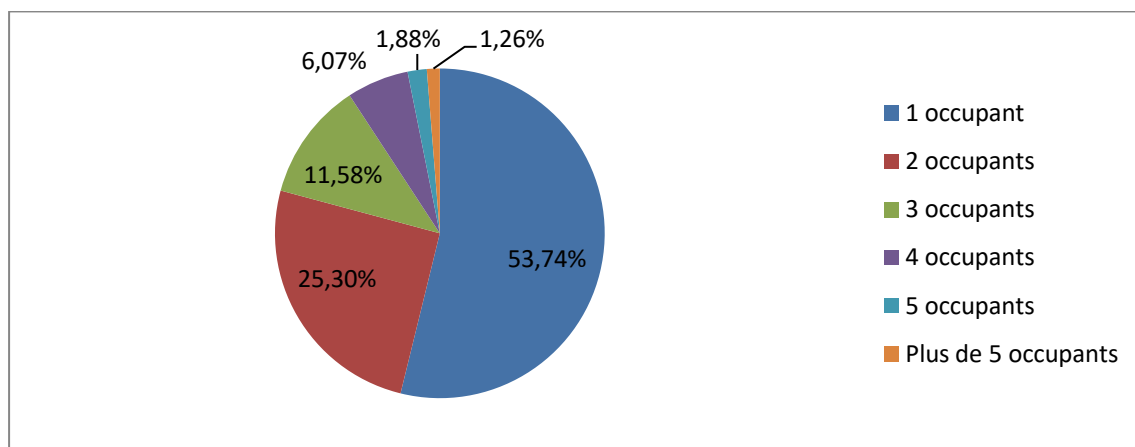
La composition familiale du logement selon les pôles territoriaux permet de voir si les personnes occupant les logements partagent des caractéristiques homogènes selon les territoires. Les personnes seules dans un logement sont majoritaires dans le territoire de la



CAMSMN. C'est dans le pôle territorial de Saint-James que ce taux est le plus important puisque les personnes seules représentent 61% des occupants de logement social. A l'inverse, dans le pôle territorial de Saint-Hilaire-Du-Harcouët ces personnes seules représentent uniquement 23%, bien que ce soit la composition familiale la plus présente dans ce territoire. Les couples sans enfant est le deuxième type de composition familiale que l'on retrouve sur le territoire de la CAMSMN, particulièrement dans le territoire du Mortainais avec 17% de couples sans enfant. Les familles monoparentales sont également nombreuses sur le territoire de la CAMSMN, 17% des occupants. Dans le pôle territorial de Saint-Hilaire-du-Harcouët ces familles monoparentales représentent 37% des occupants de logements sociaux du pôle et les couples sans enfants représentent 15% des compositions familiales. Le pôle territorial de Saint-James est constitué uniquement de 6% de familles monoparentales sur son territoire et de 9% de couples avec enfants. Dans les différents pôles territoriaux les compositions familiales sont donc différentes, la répartition n'est pas identique selon les territoires.

Ce constat devrait être dû au fait que les logements disponibles dans le pôle territorial de Saint-Hilaire-du-Harcouët sont plus adaptés à des familles plutôt qu'à des personnes seules. Si l'on regarde la répartition des logements sociaux dans les différents pôles territoriaux selon la typologie des logements, il est vrai que le pôle territorial de Saint-Hilaire-du-Harcouët possède plus de T3 et T4 que le pôle de Saint-James. A l'inverse ce dernier est plutôt caractérisé par une plus forte concentration de T1 par rapport aux autres pôles. Cependant les écarts entre les différents logements ne sont pas majeurs et les répartitions de logements sont tout de même assez proches. Ces constructions peuvent expliquer pourquoi il y a plus de personnes seules sur le pôle territorial de Saint-James que sur les autres pôles. Pour favoriser une mixité sociale dans le pôle territorial de Saint-James il pourrait être envisagé de construire de plus grands logements pour faire venir plus de familles. Cette hypothèse ne peut pas se contenter à elle seule, d'autres facteurs rentrent en compte. Pour faire venir des familles il est également important que l'environnement soit favorable, qu'il y ait des écoles pour les enfants, des emplois, et des services de proximité. La construction de logement social doit prendre en compte différentes variables.

**Figure 18 : Répartition des logements sociaux selon le nombre d'occupants des logements**

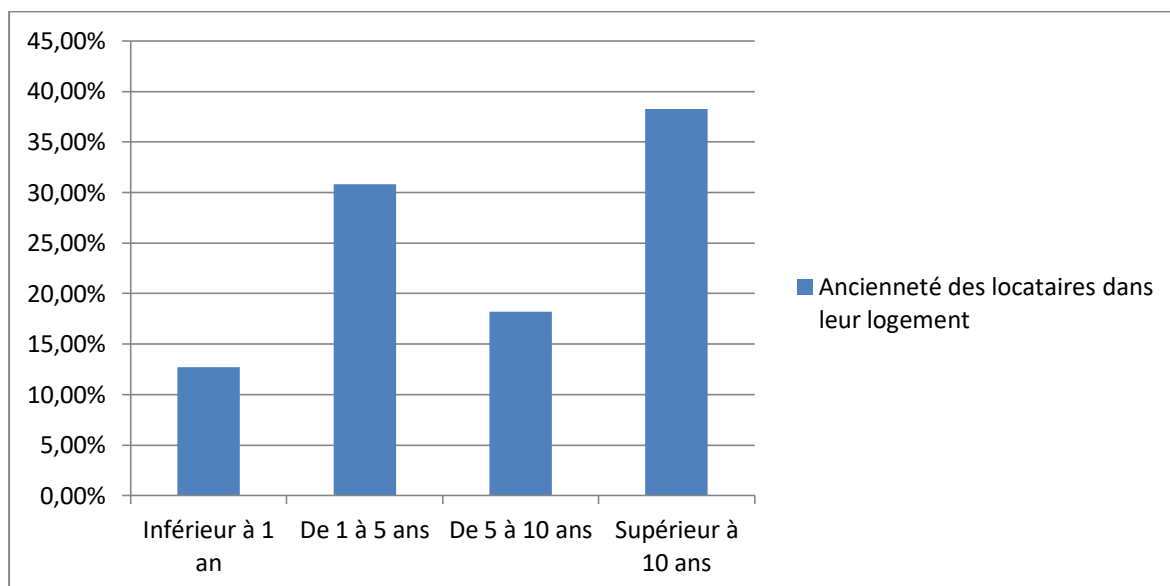


Source : Statistiques d'occupation Communauté d'Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

Les occupants de logements sociaux sont, sur le territoire de la CAMSMN, à 54% seuls dans leur logement. Vient ensuite les logements avec deux occupants (25,30%). C'est en particulier sur le territoire de Saint-James, mais aussi du Mortainais, que les personnes seules sont les plus nombreuses. La commune du Teilleul, sur le pôle territorial du Mortainais, accueille 74% de personnes seules.

Le territoire de la CAMSMN est marqué par une faible mobilité des locataires HLM. En effet, 38% des locataires ont une ancienneté supérieure à 10 ans. Les entretiens réalisés avec les représentants des différentes communes appuient ce constat. Certains locataires souhaitent rester le plus longtemps possible dans un logement social. Ce type de logement convient à de nombreux locataires du fait de leur faible loyer en comparaison avec le parc privé. Les entretiens ont également mis l'accent sur le fait que certains locataires, à l'inverse, se servent du logement social comme une aide, une transition à un moment de leur vie pour accéder par la suite à autre chose. Ceci peut expliquer pourquoi il y a un taux plus faible d'ancienneté des locataires de 5 à 10 ans que celui de 1 à 5 ans d'ancienneté. Les locataires qui souhaitent accéder à un logement social comme tremplin ne restent généralement pas plus de 5 ans. Durant ces cinq premières années d'occupation les locataires ont le temps de se retourner et d'accéder à une position qu'ils jugent meilleure pour eux. La diversité des trajectoires résidentielles et des projets résidentiels donne lieu à des modes d'habiter différents au sein d'un même quartier.

**Figure 19 : Répartition du parc locatif social de la CAMSMN selon l'ancienneté d'occupation des locataires**

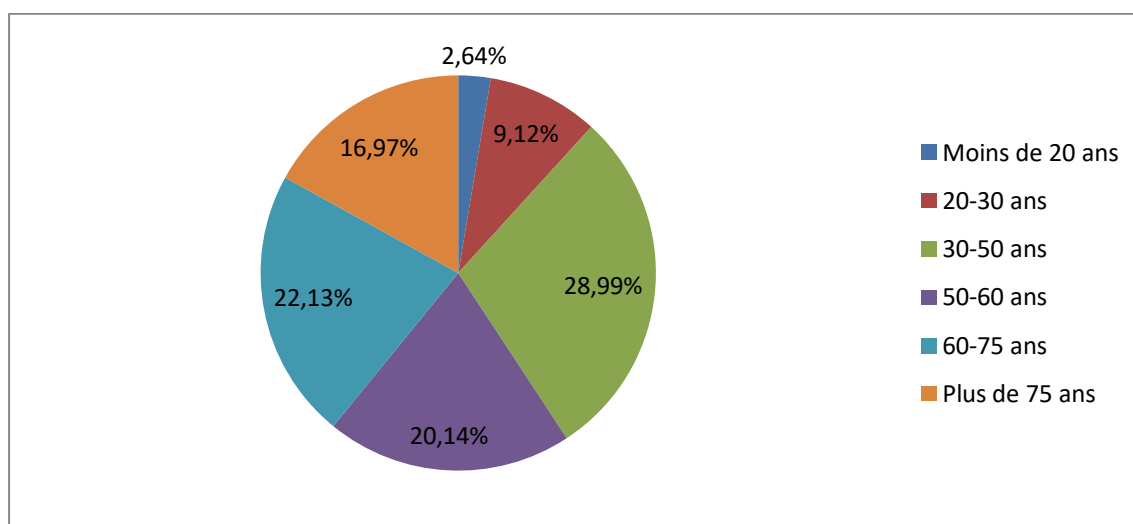


Source : Statistiques d'occupation Communauté d'Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

La faible mobilité des locataires du parc social de la CAMSMN démontre un attachement au logement social de la part de ses locataires. Certes, certains locataires ne souhaitent pas rester dans ces logements mais d'autres n'y voient pas d'inconvénients et ressentent ceux-ci comme une aide.

Ce sont les personnes âgées de plus de 60 ans qui sont les plus présentes parmi les locataires (39,1%). Cependant le constat d'une très forte concentration de personnes âgées de 30 à 50 ans qui représente 29% des locataires du parc locatif social de la CAMSMN est fait.

**Figure 20 : Répartition des logements sociaux sur le territoire de la CAMSMN selon l'âge du locataire**



Source : Statistiques d'occupation Communauté d'Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

Le pôle territorial du Mortainais reste caractérisé par une population vieillissante et ceci se retrouve dans le logement social puisque 46,20% des locataires de logements sociaux

de ce pôle ont plus de 60 ans. Ce vieillissement de la population doit également poser la question en termes d'adaptation des logements. Les logements sont anciens et ne sont pas adaptés à cette population vieillissante. Dans tous les entretiens réalisés avec les différentes communes ce point a été souligné. Les logements ne sont pas adaptés à des personnes à mobilité réduite. Certaines réhabilitations ont été faites mais au vu du nombre de personnes âgées celles-ci ne sont pas suffisantes. Certains travaux sont en cours dans la commune de Saint-James pour améliorer le parc locatif social à ces personnes afin qu'elles puissent être autonomes. La proximité des services est également importante pour les personnes âgées, il est donc nécessaire d'offrir des logements adaptés et à proximité du centre bourg. Les entretiens réalisés, notamment à Sourdeval, ont mis l'accent sur le fait que les logements ne sont plus adaptés à la demande. Il faudrait une réhabilitation de ce parc pour favoriser le retour des habitants et lutter contre la vacance et non une démolition.

A l'inverse, le pôle territorial d'Avranches est marqué par une forte représentation des jeunes de moins de 20 ans. Cependant ceci est à nuancer puisque c'est la commune de Saint-Martin-des-Champs qui fait passer ce taux à 8% puisque 100% de ses locataires ont moins de 20 ans, or il n'y a qu'un logement Manche Habitat et ces données sont issues de la base de données Manche Habitat. 53 autres logements sur cette commune appartiennent au bailleur social de La Rance, mais les données pour ces logements ne sont pas disponibles.

**Tableau 3 : Répartition des logements sociaux selon l'âge et le pôle territorial**

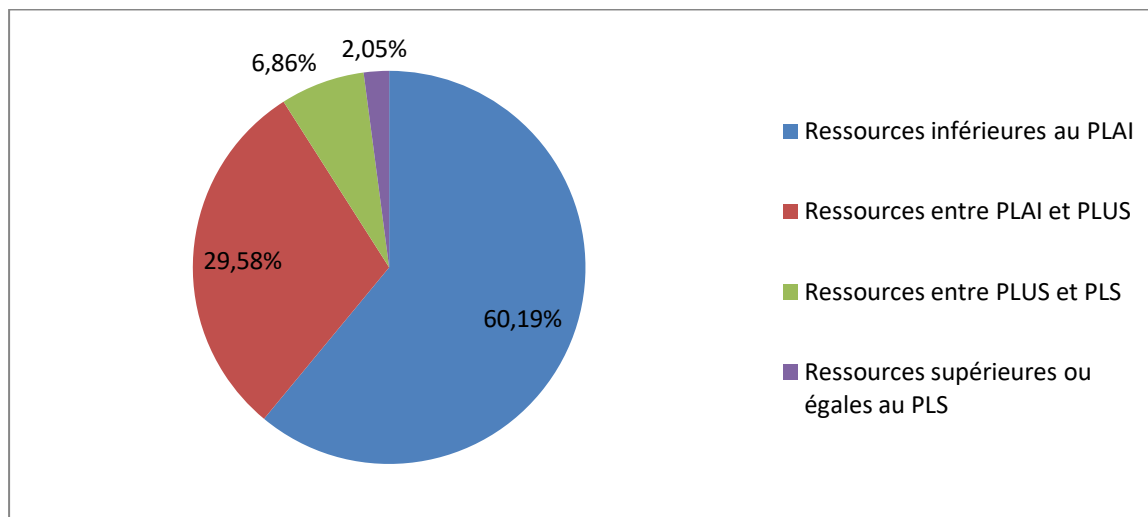
	Moins de 20 ans	20-30 ans	30-50 ans	50-60 ans	60-75 ans	Plus de 75 ans
Pôle territorial du Mortainais	0,9%	10,8%	29,8%	15,2%	17,6%	25,6%
Pôle territorial d'Avranches	8,1%	8,0%	39,6%	14,5%	16,5%	13,4%
Pôle territorial du Val-de-Sée	6,0%	17,5%	32,8%	17,8%	11,7%	14,3%
Pôle territorial de Saint-Hilaire-du-Harcouët	1,0%	9,3%	48,9%	29,6%	8,0%	3,2%
Pôle territorial de Saint-James	0,2%	3,1%	27,6%	26,1%	26,6%	16,4%

Source : Source : Statistiques d'occupation Communauté d'Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

Le fait que le pôle territorial du Mortainais concentre une grosse proportion de personnes de plus de 60 ans doit être mis en parallèle avec les constats faits au début de cette analyse : le taux d'actif est plus faible que dans le pôle territorial d'Avranches et les emplois sont moins nombreux. Les personnes qui ne sont pas encore en retraite ne souhaitent donc pas majoritairement s'installer dans ce secteur où il est plus difficile de trouver un emploi. Les personnes âgées de 20 à 30 ans vont principalement dans le secteur du Val de Sée et très peu

dans le pôle de Saint-James. Dans tous les pôles territoriaux ce sont tout de même les locataires de 30 à 50 ans qui sont majoritaires.

**Figure 21 : Répartition des logements sociaux selon les ressources des ménages**



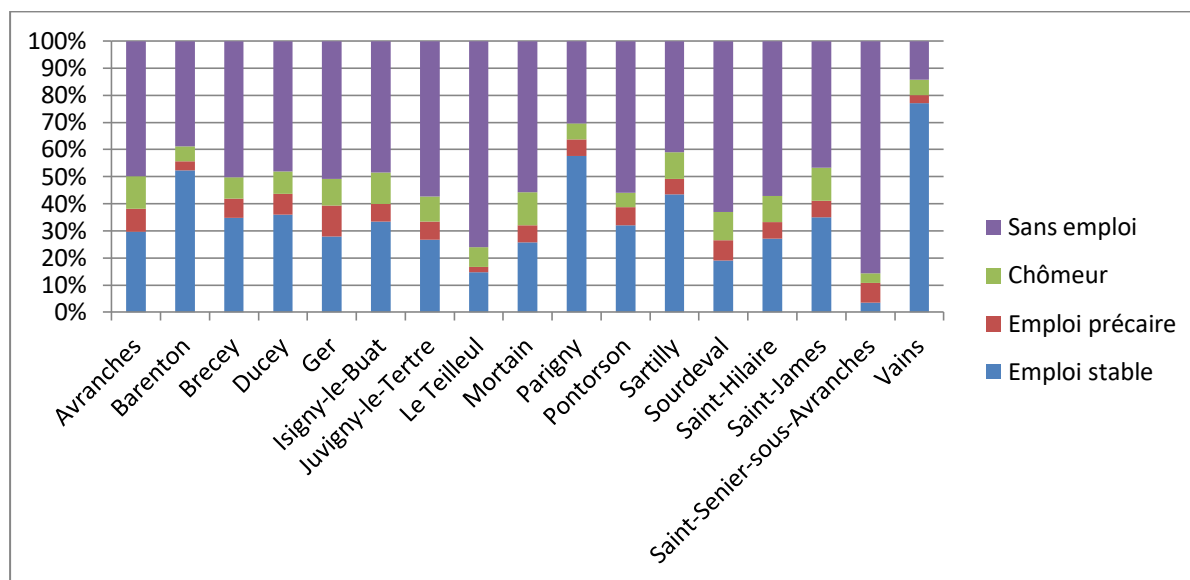
Source : Statistiques d'occupation Communauté d'Agglomération Mont Saint Michel – Normandie, Manche Habitat 2017

Plus de 60% des locataires de la CAMSM, selon les données de Manche Habitat, c'est-à-dire 60% des locataires Manche Habitat de la CAMSMN, ont des ressources inférieures au PLAI. 30% de ces locataires ont des ressources entre le PLAI et le PLUS. Les locataires de la CAMSMN sont donc des personnes qui ont de faibles revenus. Pour comprendre ces faibles revenus un focus sur la nature de l'activité professionnelle doit être fait.

Beaucoup de locataires sont sans emploi selon les données OPS 2014. La moyenne des locataires qui sont sans emploi pour ces 17 communes est de 51%. Ceci explique les faibles revenus des locataires. 34% des locataires ont un emploi stable, mais la part d'emploi précaire n'est toutefois pas négligeable puisqu'elle atteint en moyenne pour ces communes 6%, et 9% de chômeur. Le taux de chômeur est donc plus important que le taux du département qui est lui à 8%.

Certes nous pouvons constater une majorité des personnes sans emploi et des personnes aux faibles ressources, cependant, il y a toutefois une hétérogénéité des situations professionnelles et des ressources sur le territoire de la CAMSMN. Les habitants de logement social ne sont pas tous caractérisés par les mêmes caractéristiques socio-démographiques. Cette diversité, bien que dominée, peut conduire à des formes de micro-ségrégation à l'intérieur même d'un quartier d'habitat social.

**Figure 22 : Répartition des logements sociaux selon la nature de l'activité professionnelle**



Source : Données OPS 2014

Globalement les occupants de logements sociaux sont des personnes seules, 52% selon les données de Manche Habitat. Vient ensuite les familles monoparentales avec 11%, les couples sans enfants (16%) et les couples avec enfants (7%). Seulement 11,5% des logements accueillent 3 occupants. Cette forte représentation des personnes seules est une caractéristique importante. Si l'on fait un lien avec l'âge des locataires, une piste d'explication peut être mise en avant. 39% des locataires sont âgés de plus de 60 ans, ce sont donc des personnes vieillissantes qui vivent dans un premier temps en couple et une des deux personnes du couple décède. Ce fort taux de personnes seules peut également s'expliquer par la hausse du nombre de divorce. Dans les différents entretiens réalisés, l'accent a de nombreuses fois été mis sur le fait que de plus en plus de personnes font la demande d'un logement social à la suite d'un divorce. La personne se retrouve seule et dans une situation économique difficile. Elle se tourne donc vers le parc locatif social. Ces situations familiales peuvent expliquer le fait que 54% des locataires soient des personnes seules. Pour comprendre au mieux ce phénomène il sera intéressant, dans la suite de l'analyse des logements sociaux, de s'intéresser aux motifs de la demande de logements sociaux, nous verrons donc plus tard que 12% des demandes en cours en janvier 2017 ont pour motif un divorce ou une séparation. Ce motif se place en deuxième place à la question du premier motif de la demande.

Les revenus des locataires sont faibles, 60% des locataires ont des ressources inférieures au PLAI. Les locataires sont une majorité à être sans emploi. Certains de ces locataires ont des difficultés économiques, ils retrouvent une aide dans le logement social pour faire des économies de loyer.

Les caractéristiques des occupants ne sont donc pas homogènes dans le territoire et varie selon l'environnement des logements. Selon Jean-Claude Chamboredon et Madelaine Lemaire<sup>24</sup>, le grand ensemble n'est pas un quartier homogène, contrairement à d'autres quartiers où une structure sociale s'impose et donne le ton. Aucun groupe social n'y est majoritaire et forme un groupe dominant. Il y a donc, selon ces auteurs, une hétérogénéité de la population. Les attentes de chacun sont différentes. Une analyse des données et des problématiques qu'elles posent vont être à présent décrites.

### **3.5. Analyse des données : quelles problématiques pose ce territoire rural ?**

#### **3.5.1. Les constats et enjeux du logement social sur un territoire rural**

Au vues des nombreuses et multiples données statistiques, plusieurs enjeux se dégagent. Les données étant déjà riches d'informations, aucune des données n'a été évoquée concernant les attributions réalisées en 2016 et les demandes en cours. Cependant ce sont des données disponibles. Certains parallèles seront faits par la suite afin de comprendre au mieux les enjeux. Plusieurs points ont été développés tout au long de l'analyse. Il s'agit donc ici de réaliser une forme de synthèse de ces enjeux à la fois sociologiques, démographiques et politiques que posent les logements sociaux et de développer différentes analyses.

Un des enjeux auxquels sont confrontés les territoires ruraux est le suivant : maintenir la population dans ce type de territoire. Les emplois sont moins nombreux que dans le monde urbain et le vieillissement de la population conduit certains habitants à quitter ce type d'espace pour se rapprocher des aires urbaines. De ce fait, la production de logements sociaux dans ces espaces à dominante rurale est difficile et souvent remis en cause. L'offre de logement social est longtemps restée éloignée des préoccupations du monde rural. Le logement social était assimilé aux territoires urbains. Le développement du logement social aujourd'hui est en lien avec les difficultés économiques et sociales auxquelles font face certaines populations, la production de logements sociaux dans les territoires ruraux a donc vu le jour. Le territoire de la CAMSMN est l'exemple type de ce phénomène d'attractivité des villes. A travers les données statistiques produites, il est saisissable que l'aire urbaine d'Avranches n'est pas concernée par la vacance, du moins elle l'est dans une moindre mesure par rapport à d'autres communes qui sont fortement touchées par ce phénomène. Les

---

<sup>24</sup> Chamboredon Jean-Claude et Lemaire Madelaine, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, n°11-1, 1970, pp.3-33

demandes sont également plus fortes dans cette aire urbaine, et les attributions plus nombreuses. En 2016, plus de la moitié des attributions ont été réalisées dans cette commune. Le maintien de la population en territoire rural est donc difficile. La perte démographique constitue un enjeu essentiel, l'objectif est de rester attractif et ceci passe par le développement de ces espaces. L'objectif est de combattre la fracture territoriale entre une aire urbaine et l'espace rural. La production de petits lots de logements sociaux dans ces territoires poursuit donc cet objectif de loger des personnes défavorisées dans tous les espaces du territoire et pas uniquement dans un quartier dense d'habitat social dans une aire urbaine. L'extension du secteur immobilier social dans le rural s'est développée, et ce notamment dans les années 2000, mais aujourd'hui la question est de savoir si ce type de construction est adéquat dans ces territoires et de savoir quels enjeux sont rattachés à ces logements. Des nouveaux lots de constructions ont pris forme au courant des années 2000 avec la volonté de petits lots de logements sociaux (3-4 logements). Cependant, le logement social reste sous l'influence des politiques d'urbanisme, sociales et économiques de l'urbain qui déterminent les orientations à donner à ce secteur rural. Le rural reste donc dominé par ces politiques urbaines et décisionnelles. Selon Mathieu Delannoy, le rural et l'urbain ne doivent pas être appréhendés de la même façon<sup>25</sup> bien que les politiques nationales soient les mêmes.

La répartition égale entre logement collectif et logement individuel sur le territoire de la CAMSMN pourraient paraître à première vue bénéfique, offrant la possibilité aux demandeurs et aux habitants de logements sociaux de choisir leur type d'habitat. Cependant, les territoires ruraux n'ont pas les mêmes caractéristiques que les grandes agglomérations et la difficulté repose sur le fait que les personnes ne sont pas familiarisées à ce type d'architecture. Venant dans la plupart des cas d'une maison individuelle, le passage à un logement collectif peut être vécu parfois comme un déclassement, un retour en arrière dans leur vie résidentielle. Le fait de passer d'un logement individuel à un logement collectif produit pour les habitants une impression de déclassement résidentiel. De plus, ils sont contraints à de nouveaux modes de vie qui implique le partage de parties communes, mais aussi, et de manière moins matériel, le partage d'un mode de vie et de style de vie. C'est donc le mode d'habiter qui devient dans une certaine mesure commun et qui implique une acculturation. Les individus doivent faire face à un processus d'acculturation, c'est-à-dire que leur culture, ou du moins leurs modes de vie, vont être transformés au contact d'autres individus. Les conflits apparaissent lorsque cette

---

<sup>25</sup> Delannoy Mathieu, L'habitat social en milieu rural dans le Nord-Pas-de-Calais. Un enjeu social d'intégration et de socialisation



acculturation n'est pas réussie. Selon Redfield, Herskovits et Linton, l'acculturation peut être définie comme « *l'ensemble des phénomènes qui résultent d'un contact continu et direct entre des groupes d'individus de cultures différentes et qui entraînent des changements dans les modèles culturels originaux de l'un ou des autres groupes* ». Ici il s'agit particulièrement de la culture résidentielle et des modes d'habiter. L'acculturation en géographie est un concept qui est souvent évoqué. Le déplacement d'un individu ou d'un groupe d'individus engendre souvent un processus d'acculturation dans un pays d'accueil. A une échelle moins importante, le même constat peut être fait pour les personnes qui viennent s'installer dans un logement social collectif. Il est nécessaire pour les habitants de passer par ce processus d'acculturation afin de favoriser le vivre ensemble et de limiter les conflits. Pour toutes ces raisons, le changement résidentiel peut parfois être mal vécu par des habitants qui ne s'investissent pas dans le logement où ils se sentent mal à l'aise et dominés. Ce processus tend à produire un roulement important dans les logements de type collectif. Ce constat a été souligné dans un entretien avec une agent du CCAS en charge du logement social sur la commune de Saint-Hilaire-Du-Harcouët.

L'inadéquation du parc social, notamment avec le nombre important de logements collectifs et le vieillissement du bâti, posent des problématiques en termes d'attractivité des logements sociaux. Sur le territoire de la CAMSMN, le constat a pu être fait, via l'analyse quantitative et qualitative, que certains logements sont anciens et inadaptés à la demande. L'enjeu pour ce territoire est d'adapter le parc et de maintenir les habitants dans les logements sociaux mais également d'attirer de nouveaux habitants. Ceci est l'objectif de la rénovation urbaine, cependant les effets sont limités. L'image négative du logement social reste forte. Cette image est inscrite dans les milieux ruraux qui voient dans les logements sociaux un symbole de la ville avec une concentration des problèmes socio-économiques. La médiatisation des problèmes des quartiers d'habitat social ont conduit à une assimilation entre les problèmes de violences urbaines et les problèmes socio-économiques. Ceci se retrouve dans les différents entretiens réalisés avec les agents en charge des logements sociaux. Bien qu'ils soient eux-mêmes des acteurs centraux dans le logement social, représentant la municipalité, ils ont également mis l'accent sur ces problèmes sociaux de certains quartiers urbains. Dans chaque entretien l'accent a été mis sur des grandes villes par rapport à la CAMSMN. La volonté de comparer, de montrer les cas différents et plus importants de problèmes dans les villes montre l'idée que portent les agents en charge du logement social : le territoire de la CAMSMN, territoire rural, n'est pas comparable à des zones urbaines où les

difficultés sont plus importantes. L'utilisation du terme « cage à lapin » par un agent pour décrire les logements sociaux des zones urbaines permet de montrer que cette vision est notamment construite en rapport à la forte concentration de logements sociaux dans ces zones urbaines. Tous les entretiens ont permis de saisir que les acteurs percevaient une forte différence entre les problèmes liés au milieu urbain et ceux présents dans les milieux ruraux. La violence et des problèmes sociaux sont assimilés en majorité aux villes ayant une forte densité de population et ayant des besoins tandis que les zones rurales sont perçues de manière plus calme avec « *quelques problèmes mais l'ambiance générale est plutôt bonne* » (agent du service logement d'une commune ayant 250 logements sociaux).

L'occupation du parc social est différente en milieu rural et en milieu urbain. Ce dernier est caractérisé par une forte présence des familles monoparentales liée à l'augmentation du nombre de divorce et de séparation. Ce constat se retrouve en milieu rural, cependant, au vu des données statistiques, les familles monoparentales sont sous-représentées en milieu rural. Ce sont les personnes âgées et seules qui sont les plus nombreuses dans le cas de la CAMSMN. Cette occupation du parc social pose donc la question de l'adaptation du parc à ce type de personne. Les logements ne sont pas adaptés, les enjeux sociaux sont nombreux. Il s'agit d'intégrer cette population âgée en offrant des dispositifs d'accompagnement et d'aide. Dans l'aire urbaine d'Avranches certains dispositifs sont mis en place pour ces personnes. Une référente animation seniors est présente sur le quartier afin d'organiser des activités à destination de ce public. L'objectif est d'intégrer cette population, d'offrir des divertissements mais également de développer des dispositifs de prévention. Ces dispositifs mis en place donnent toutefois lieu à une forme de ségrégation alors que l'objectif est de créer de la cohésion. En effet, les activités sont réservées aux personnes âgées. Certes une cohésion se forme entre elle mais se limite à ces personnes âgées. La présence d'un foyer logement pour les personnes âgées participe à cette ségrégation. Les habitants du quartier, plus hétérogène au niveau de l'âge, ne vont pas se promener dans ce sous quartier à l'écart. La disposition architecturale et géographique participe donc à ce clivage. Ce foyer logement, présent dans l'aire urbaine d'Avranches, n'est pas au centre du quartier d'habitat social, il est à l'écart et séparé par un axe routier important. Les personnes qui rentrent dans ce sous-quartier, « la cité d'automne », sont identifiées. Lors d'une observation réalisée dans ce quartier pour repérer les différentes structures, ma présence a fait réagir un des personnels de ce foyer qui est directement sortie pour me demander si je

cherchais quelque chose. Ce comportement est synonyme du fait que les personnes extérieures à cette cité sont très rares et pose question.

Bien que les familles monoparentales ne représentent pas le type de composition familiale majoritaire sur le territoire, l'étude des demandes en cours montre que de plus en plus de demandeurs se tournent vers le logement social pour motif de divorce ou de séparation. Ce motif arrive en tête des motifs de demande de logement social. Ce phénomène social est de plus en plus important en France. Ceci donne lieu à des modifications de la structure familiale et à des changements sociaux importants. Les personnes se retrouvant seules et avec des ressources plus faibles se tournent vers le logement social, plus abordable pour eux.

Un des autres enjeux qui doit être évoqué et qui peut sembler pour un territoire urbain positif mais qui prend une autre dimension dans un territoire rural est le suivant. La possibilité de faire des demandes en ligne et dématérialisée conduit les demandeurs à une forme de dématérialisation du projet. C'est-à-dire que les demandeurs font leur demande sur Internet, ceci ouvre donc plus de choix à ces derniers. Cependant, il arrive que certains demandeurs viennent de loin, demandent un logement dans une commune rurale mais n'ont pas pris connaissance des caractéristiques de celle-ci. Ils pensent que celle-ci va leur convenir, or elle reste rurale et nécessite un moyen de locomotion, elle est caractérisée par une difficulté plus importante pour trouver un emploi, et des activités moins nombreuses que dans des zones urbaines. La dématérialisation de la demande conduit à une dématérialisation du projet qui n'est plus pensé de la même façon. Ceci conduit à des demandeurs qui souhaitent un logement sans avoir les informations nécessaires sur l'environnement de celui-ci et sur les services de la commune. Dans certains cas, ce phénomène conduit à des problèmes identitaires et des individus qui ne se retrouvent pas dans leur logement et plus globalement dans leur cadre de vie. Ils vont donc quitter leur logement et accentuer le turn over déjà présent dans ces communes rurales. Une agent en charge du logement insiste sur le fait que de plus en plus de demandes viennent de villes éloignées, de grandes agglomérations ou d'autres départements.

Parallèlement à ces phénomènes de turn over importants dans les logements sociaux collectifs et anciens, il existe une faible mobilité des locataires HLM puisque 38% des locataires sont dans leur logement depuis plus de 10 ans. Ce sont notamment des personnes âgées et seules. La question qui se pose est donc de savoir comment attirer de nouvelles

populations, plus jeunes, dans un territoire où le bassin d'emploi est faible et où les services sont moins nombreux.

La question qui se posait au début de cette analyse était de savoir comment mettre en place des dispositifs liés à la loi pour favoriser la mixité sociale sur un territoire rural. Il s'agissait également de voir si les dispositifs pour favoriser la mixité sociale sont possibles sur un territoire rural et d'en saisir les enjeux. L'objectif est bien d'interroger la mixité sociale, à travers la loi et à travers les enjeux que celle-ci recouvre. Les données statistiques ont permis d'éclairer les différents phénomènes à l'œuvre dans un territoire rural. Les phénomènes sont différents du monde urbain. Ce dernier est lié très fortement à ce type de construction, ceci est historique. Les logements sociaux sont très souvent pensés en lien avec la ville et ne sont que très peu appréhendés à l'échelle rurale. Cependant, ces constructions sont présentes et doivent être étudiées. Le déséquilibre entre les rapports espace rural/espace urbain pousse à des orientations d'aménagement et de développement divergentes.

### **3.5.2. Comparaison avec des territoires urbains et d'autres types résidentiels**

Les différentes enquêtes sociologiques sur les types résidentiels démontrent l'intérêt de ce type d'objet sociologique. L'intérêt que portent les sociologues, mais également les historiens ou les géographes, aux espaces résidentiels. Le courant sociologique de l'École de Chicago est le premier à avoir étudié la ville comme un objet social. Les différentes études sur la ville, notamment réalisée par Robert Ezra Park, Ernest Burgess ou encore Roderick D. McKenzie, ont montré l'importance de l'organisation d'une ville et de son peuplement. Pour ces sociologues, la ville représente un véritable laboratoire social où les phénomènes sociaux sont visibles et appréhendables. Cette organisation urbaine est « *la conjonction, perpétuelle redéfinition, d'une société complexe et d'un espace différencié* ». L'organisation d'une ville donne à voir l'organisation sociale et les rapports qui se jouent entre individus. Les interactions peuvent y être étudiées afin de donner des éléments de compréhension des phénomènes sociaux. Selon Robert Ezra Park, la ville amplifie, étale et affiche les manifestations les plus variées de la nature humaine, de ce fait pour comprendre la nature humaine il faut s'intéresser à l'objet ville qui peut être appréhendé. Ces sociologues se sont notamment intéressés au processus d'exclusion et de ségrégation qui se produisent dans une ville. Si à première vue, ces phénomènes peuvent être uniquement vus comme subis et néfastes, il n'en est pas moins qu'ils peuvent également être recherchés en tant que

« *manifestation d'un vouloir vivre ensemble ou d'un refus de l'autre* »<sup>26</sup>. La ville met en présence des personnes ayant des caractéristiques socio-démographiques différentes avec une certaine proximité spatiale mais pourtant, l'École de Chicago, met en avant que cette proximité spatiale n'inclut pas nécessairement une proximité sociale. La proximité physique n'a pas nécessairement un effet mécanique d'uniformisation des individus et de réaffirmation des liens sociaux. Jean-Claude Chamboredon et Madelaine Lemaire ont également développé ce point dans leur article intitulé « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement ». L'étude de la ville permet de saisir les différents phénomènes sociaux présents dans un groupe d'individus hétérogène et qui n'agissent pas selon les mêmes règles. Cependant, le monde rural doit également être appréhendé. Bien que l'École de Chicago se soit attachée à la ville comme objet d'étude, symbole d'une expansion visible et d'une mobilité, le monde rural a aussi un intérêt à être étudié. En comparaison à la ville, le monde rural n'a pas les mêmes enjeux et ne donne pas lieu aux mêmes phénomènes sociaux.

Les différents espaces, rural ou urbain, ont fait l'objet de différentes études sociologiques, plus contemporaines. Les espaces résidentiels sont aujourd'hui un réel objet pour approcher les relations qui se jouent entre voisins ou plus largement entre les individus, qu'ils soient de la même ville, du même quartier, ou non. Les enquêtes sur les zones d'habitats périurbains, sur les quartiers caractérisés de ghettos, ou encore sur les quartiers qui connaissent un processus de gentrification révèlent l'attachement de la sociologie aux espaces d'habitats qui sont le symbole d'une organisation sociale.

La spécialisation sociale des territoires conduits à ces enquêtes. Les différents types d'habitat peuvent être étudiés et analysés afin de comprendre les dynamiques qui se jouent autour et au sein même de ceux-ci. En effet, il arrive qu'un espace semble homogène concernant le type d'habitat et les caractéristiques socio-démographiques des habitants, or en analysant de plus près les relations au sein même du quartier des relations se jouent et des jeux de pouvoir se mettent en place. La spécialisation sociale des territoires peut être vue à travers ces exemples : le retour des cadres en ville avec notamment le processus de gentrification, les classes moyennes et populaires présentes dans les zones d'espaces périurbains et les personnes défavorisées dans les HLM. Ces différents habitats se spécialisent et des catégories socio-professionnelles s'y retrouvent. Ce phénomène tend à produire, dans certains cas, une forme de ghettoïsation.

---

<sup>26</sup> Grafmeyer Yves, Joseph Isaac, *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier, 1990, 377 p.

Anne Lambert s'interroge sur les espaces périurbains<sup>27</sup>. A travers une enquête réalisée dans ces types de zones résidentielles elle fait une typologie qui distingue trois groupes d'accédants à la propriété dans les zones périurbaines : les vieux ouvriers qui font face à une promotion résidentielle en s'installant dans cet espace périurbain, les jeunes couples de professions intermédiaires qui voient le lotissement comme une étape dans leur vie résidentielle, et les familles de cités, c'est-à-dire des personnes qui vivaient auparavant dans des logements sociaux et qui les quittent pour les pavillons en espace périurbain. Ces trois groupes cohabitent mais la proximité spatiale entre ces groupes d'habitants aux trajectoires et aux propriétés sociales fortement différenciées ne favorise pas le rapprochement des modes de vie mais génère certaines formes de conflictualité. Ceci rappelle les conclusions de Chamboredon et Lemaire. Ce dernier groupe est celui qui intéresse ici. Elle met l'accent sur le fait que ces individus font souvent face à une déstabilisation à la fois économique et sociale. L'accession à la propriété engendre des coûts financiers plus importants et des charges plus élevées. Des concessions économiques sont faites par ces personnes venant de logements sociaux qui modifient leur mode de vie et plus largement leur mode d'habiter. La déstabilisation est donc également sociale et culturelle. Les modes d'habiter antérieurs sont déstabilisés et les relations et interactions ne sont plus les mêmes. Ces familles voient tout de même dans ces nouvelles zones résidentielles un espoir d'ascension sociale, un espace à soi, plus valorisant que le logement social et qui permet d'éviter la stigmatisation attachée à l'habitat social locatif. Pour ces nouveaux accédants à la propriété, Anne Lambert révèle que les femmes souffrent particulièrement de ce changement de mode de vie. Elles sont les premières à subir les effets, notamment à travers une coupure de la sociabilité et la division sexuée des tâches domestiques persiste, les plaçant en tant que gardienne du foyer familial.

Anne Lambert met l'accent sur la volonté, en France, de beaucoup de personnes de devenir propriétaire. Les politiques vont également dans ce sens en favorisant l'accession à la propriété. De ce fait, certaines personnes qui vivent en logement social se tournent par la suite, lorsque les ressources financières sont suffisantes, vers ces zones d'habitat pavillonnaire. Les entretiens réalisés sur le territoire de la CAMSMN vont également dans ce sens. En effet, selon les agents certains habitants ou demandeurs voient dans le logement social une période transitoire le temps de faire construire ou d'acheter une maison. Les difficultés croissantes d'accès à la propriété des classes populaires et la spécialisation sociale des espaces périurbains reflètent les évolutions structurelles de la société. L'accès à la

---

<sup>27</sup>Lambert Anne, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, Coll. « liber », 2015, 278p.

propriété révèle des inégalités : les coûts de financement et les durées d'endettement varient, l'âge d'accès à la propriété n'est pas le même selon les individus, et l'éloignement géographique des centres urbains n'est pas vécu par tous de la même façon. Les compromis pour accéder à la propriété sont donc inégaux et complexes.

Cette diversité des trajectoires sociales et résidentielles de chacun dans un habitat aux caractéristiques plutôt homogènes montrent l'hétérogénéité des modes d'habiter, qui sera développé dans la dernière partie qui aura pour but de s'interroger sur la mixité sociale. Le terme de trajectoire résidentielle est un terme issu de la sociologie urbaine des années 80 pour situer les choix résidentiels des individus en fonction des déterminants économiques, sociologiques et institutionnelles. Les discours mettant en avant la ghettoïsation sont de plus en plus importants et ils invisibilisent certaines évolutions sociales de fond.

La question que se pose Anne Lambert est de savoir si les HLM ne sont pas à plats à cause de la stigmatisation et la résidualisation dont ils souffrent, et est-ce que ce sont les pavillons qui deviennent l'alternative de ces HLM ? Les zones périurbaines seraient le relais des HLM face à leur mauvaise image tant au niveau du bâti qu'au niveau plus générale concernant les problèmes socio-économiques qui y sont souvent assimilés. Selon cette auteur, les zones pavillonnaires des espaces périurbains jouent un rôle proche des quartiers de logements sociaux. Le même rôle ambivalent entre espace de promotion et zone de relégation, entre support de petite mobilité sociale et aboutissement de parcours résidentiel, s'y retrouve. Ces deux types résidentiels unifient des personnes qui n'ont pas les mêmes propriétés sociales et les mêmes perspectives de mobilité. Cette hétérogénéité des personnes vivant dans un même type d'habitat conduit à des micro-ségrégations à l'intérieur d'un même quartier. Ce phénomène peut se saisir à travers l'étude des relations de voisinage.

Les conflits de voisinage sont présents dans tous types de zones résidentielles. Cependant ils ne prennent pas la même forme et la même importance selon les zones. Les motifs ne sont pas les mêmes et les conséquences varient. Pour comprendre les différents comportements qui se jouent, l'analyse des conflits peut être un outil. L'ordre spatial reflète la hiérarchie sociale, et ceci est saisissable au sein d'un quartier. Les relations entre voisins sont parfois conflictuelles. Ces conflits interviennent souvent entre des personnes ayant des trajectoires sociales différenciées et des caractéristiques sociales différentes. La division sociale de l'espace persiste dans un quartier qui semble pourtant unifié à première vue. Il existe des enjeux de classement au sein du voisinage. Ceci est vrai pour tous types résidentiels

et dans tous milieux, qu'il soit urbain ou rural. En effet, dans l'enquête réalisée au sein du territoire de la CAMSMN, et particulièrement sur le quartier prioritaire de la politique de la ville du territoire, situé dans l'aire urbaine d'Avranches, ces constats se valident. Des relations conflictuelles sont présentes entre des personnes n'ayant pas les mêmes modes d'habiter. « *au dessus ils font du bruit, ils vivent pas comme nous* » (habitante du quartier). « *les jeunes ils trainent tard, ils font du bruit, faut leur dire* » (autre habitante du quartier). Les différenciations dans les modes d'habiter entraînent des conflits et des problèmes d'incivilités fréquents. Les conflits entre voisins sont des enjeux financiers mais aussi des enjeux d'honneur et de respectabilités des familles dans l'espace local.

La micro-ségrégation présente au sein même d'un quartier est également analysée par Sylvie Tissot<sup>28</sup> qui met l'accent sur les formes de contrôle social entre voisins. Ce contrôle social se développe dans tous types d'habitat, que celui-ci soit de l'habitat social, des zones périurbaines ou encore des ghettos. Sur un territoire rural ce contrôle social se retrouve. Le contrôle social désigne l'ensemble des pratiques sociales, formelles ou informelles, qui tendent à produire et à maintenir en conformité des individus aux normes de leur groupe social. En partant de cette définition succincte du logement social, il est possible de voir que les espaces résidentiels sont soumis à ce contrôle social, notamment informel, qui se met en place entre voisins. Les comportements de chacun sont contrôlés, et un auto-contrôle se produit pour rester en conformité avec les comportements attendus. Sylvie Tissot, illustre tout au long de son enquête l'exemple d'un quartier de Boston qui est régi par ce contrôle social. Bien que la valorisation de la diversité soit mise en avant par les habitants de ce quartier, il s'agit tout de même de « contrôler la diversité ». Sylvie Tissot, à travers l'enquête réalisée, met en lumière un processus de domination de la part de certains habitants qui contrôlent la vie du quartier. La défense de la mixité sociale induit une ouverture aux autres mais en l'organisant de façon prudente et contrôlée. Selon Sylvie Tissot « *Le goût pour la mixité sociale traduit une forme de pouvoir qui fonctionne sur la combinaison exclusion et inclusion* ». C'est-à-dire, inclure des personnes différentes tout en contrôlant leurs comportements et excluant les comportements considérés comme inadaptés au quartier. La domination prend forme à travers une élite locale qui met en place des jeux de pouvoir et de domination. La bataille pour la mixité sociale, à travers des pétitions, des tribunes, des réunions et toutes sortes de mobilisation, offre l'occasion aux élites locales de réaffirmer leur

---

<sup>28</sup> Tissot Sylvie, *De bons voisins. Enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Paris, Raisons d'agir, coll. « Cours et travaux », 2011, 313p.



pouvoir dans l'organisation de la diversité. A travers l'enquête réalisée par Sylvie Tissot, ce sont les jeux de domination dans un quartier prônant la mixité sociale qui se font voir. La diversité donne à voir un jeu entre proximité spatiale et distance sociale avec des relations inégalitaires entre les groupes qui passent par un contrôle.

L'enquête de Sylvie Tissot ouvre sur les différents espaces résidentiels, bien que tous les quartiers ne soient pas ouverts à cette diversité, les jeux de domination se laissent voir et la participation à la vie du quartier peut prendre la forme d'une construction d'une élite. Sur le quartier prioritaire de la politique de la ville de la CAMSMN, la plupart des personnes interrogées participaient aux différentes activités proposées. Les personnes actives dans la vie du quartier prennent donc plus d'importance et se sentent plus légitimes de contrôler les autres habitants.

L'analyse statistique et les lectures sociologiques ont permis de mettre en avant différents enjeux que pose le logement social sur un territoire rural. Les approches plus globales sur les types résidentiels permettent de confronter ce type de territoire, qui est l'objet de cette étude, à des territoires aux caractéristiques différentes. Bien que les enjeux soient différents, certains processus se retrouvent peu importe que le territoire soit rural ou urbain. Face à ces enjeux, des dispositifs sont rendus obligatoires par la loi. A présent, il s'agit de voir ce qu'il en est du fonctionnement actuel sur ce territoire et analyser les attentes de la loi.

## **IV. Les lois et le fonctionnement actuel**

### **4.1. Fonctionnement actuel de la gestion de la demande et des attributions sur le territoire de la CAMSMN**

Les différents entretiens réalisés ont eu pour objectif d'offrir un éclaircissement à la fois sur la gestion de la demande et sur les attributions des logements sociaux. Après l'étape d'analyse statistique, étape de connaissance chiffrée du parc existant et de mise en avant des différents enjeux, la partie suivante a pour but de s'intéresser au fonctionnement actuel et de comprendre comment le logement social est géré par les différents acteurs. Après cette phase de compréhension du fonctionnement actuel, l'objectif sera de partir de celui-ci et de le mettre en relation avec les réformes récentes sur le logement social afin de voir ce qu'il faut mettre en œuvre et de quelle manière. Cette partie répond particulièrement à la mission de stage qui a été commanditée.

Le fonctionnement du logement social concerne donc à la fois un volet sur la gestion de la demande et un volet sur l'attribution. Une explication synthétique va ici être proposée pour comprendre le fonctionnement existant sur le territoire de la CAMSMN.

#### **4.1.1. Volet gestion de la demande**

Pour être éligible à un logement social, les demandeurs doivent respecter certains critères. Ils sont soumis à des plafonds de ressources définis en fonction de différents critères : les financements obtenus par le bailleur lors de la construction ou de la rénovation du logement concerné, la localisation du logement souhaité et la composition familiale. Les personnes en charge des logements sociaux dans les différentes communes sont donc, dans un premier temps, chargées de vérifier si le demandeur est bien éligible à ce type de logement.

Si le demandeur est éligible, celui-ci fait une demande de logement social. Cette demande peut se faire de deux manières : un dossier papier ou un dossier en ligne. Le dossier papier se retire soit en mairie ou dans un CCAS, selon l'instance qui dispose d'un service logement dans la commune, soit directement auprès du bailleur social qui est propriétaire des logements sociaux demandés. Sur le territoire de la CAMSMN, Manche Habitat est le bailleur principal (97% des logements sociaux), c'est donc son fonctionnement qui sera décrit. Le service logement varie selon les communes. Il peut s'agir parfois d'un service spécifique,

comme dans la commune d'Avranches où il existe un service logement, qui est intégré au CCAS et dans lequel deux agents sont affectés. Dans d'autres communes, comme à Brecey, le service logement n'est pas réellement institué, c'est un agent d'accueil de la mairie qui se charge d'enregistrer les demandes de logements sociaux et de proposer les dossiers à Manche Habitat. Cependant, pour plus de clarté, dans ces deux cas l'instance qui se charge d'enregistrer la demande et de proposer des dossiers, sera appelé un service logement. Le service logement d'une commune a pour objectif de recueillir et gérer les demandes, de proposer des logements aux demandeurs et de proposer les dossiers au bailleur social. Il se charge d'enregistrer les demandes, de recevoir les personnes, de scanner les pièces justificatives de la demande, de recevoir les coups de fils, les demandes d'information, des propositions, etc.

Le demandeur remplit le dossier papier, avec les agents du service logement ou chez lui, et il rapporte le dossier rempli avec les pièces demandées. La seule obligation concernant les pièces justificatives pour enregistrer une demande est la pièce d'identité et le dernier avis d'imposition. Une rencontre est souvent organisée avec l'élu dans les différentes communes ou avec l'agent en charge du logement social. Cependant, ces rencontres ne sont pas obligatoires bien qu'elles soient fortement conseillées par les services logements. Elles permettent de mieux saisir les attentes et les motivations des demandeurs.

Les communes gèrent la gestion et les propositions d'attribution uniquement pour leur commune. Les communes nouvelles quant à elles gèrent tout de même les propositions de logement social de leurs communes déléguées, mais certaines, tel que Saint-James, ont choisi de garder le partenariat avec le maire de chaque commune déléguée qui connaît mieux son territoire. Ce fonctionnement permet au maire d'une commune déléguée de garder son droit de regard.

Une fois la demande papier faite, les agents du service logement de la commune sont chargés d'enregistrer la demande sur un logiciel, Imhoweb. Ce logiciel est un fichier partagé de la demande qui a été mis en place et géré par Manche Habitat (Dispositif de gestion locative partagée de la demande de logement social) à l'échelle départementale « Demande Locative de la Manche ». C'est un outil de communication. Ce logiciel permet de gérer les demandes et de voir le dossier de chaque demandeur. Sur ce logiciel sont enregistrées les demandes et les propositions. Il permet de visualiser les démarches faites, les propositions faites et les réponses de Manche Habitat. Les services logements ont accès à ce système et

rentrent à chaque demande les informations concernant le demandeur, les différentes demandes qu'il a faites, pour quelles communes, dans quel type de logement, les pièces justificatives fournies, etc. Tous les bailleurs sociaux de la Manche, ayant acceptés ce partage de fichier, peuvent aller sur ce site et voir les dossiers des demandeurs, et également entrer des informations concernant un dossier (Exemple : La Rance, autre bailleur social, peut également visualiser les demandes et prendre contact avec les demandeurs). Ce dispositif a été mis en place il y a deux ans, c'est-à-dire avant les obligations auxquelles fait face aujourd'hui la CAMSMN. Avant ce dispositif, il existait un fichier par bailleur social.

La demande en ligne quant à elle s'effectue directement sur le site Internet de Manche Habitat. Les dossiers sont dématérialisés et les demandeurs scannent les pièces justificatives nécessaires à l'enregistrement de leur demande. Certains demandeurs ne passent plus par le service logement des communes pour enregistrer leur demande. Tous les mois le service logement de chaque commune relève les nouvelles demandes faites en ligne. Le service logement fait une proposition de logement à ces demandeurs. Il n'y a aucune obligation pour le demandeur ayant fait une demande en ligne de rencontrer les personnes du service logement. Cependant le service logement contacte ces personnes et propose un rendez-vous afin de cibler les attentes et de comprendre la démarche du demandeur.

La demande de logement social peut se faire dans n'importe quelle commune, le demandeur inscrit dans son dossier son ordre de choix de communes. Après cette étape d'enregistrement de la demande, un numéro unique est délivré au demandeur pour que ce dernier puisse voir l'avancement de son dossier. Tout rajout de commune est possible à tout moment de la demande.

La gestion de la demande de logement social dans la Manche est particulière puisqu'elle repose sur un accord de principe : ce sont les collectivités qui font les propositions de logements aux demandeurs. Les collectivités sont également des guichets enregistreurs. Cet accord de principe permet aux collectivités d'avoir une meilleure connaissance du profil des personnes arrivants sur leur territoire. Dans les autres départements la situation est différente : le bailleur propose lui-même aux demandeurs des logements et va, par la suite, accepter ou non un dossier. Le service logement enregistre la demande, émet des propositions à Manche Habitat pour l'attribution d'un logement en fonction des attentes des demandeurs, et Manche Habitat accepte ou non la demande, ou accepte sous conditions. Les demandeurs reçoivent ensuite un courrier pour les informer de la situation.

Lorsqu'un logement se libère, Manche Habitat envoie une fiche navette qui indique l'adresse, la typologie du logement, le montant du loyer, à la commune concernée. Si une demande correspond alors le dossier va être proposé à Manche Habitat pour l'attribution du logement.

#### **4.1.2. Volet sur l'attribution des logements sociaux**

L'enregistrement de la demande et la gestion de celle-ci est la première phase dans la démarche pour devenir locataire d'un logement social. Une proposition de logement a lieu lorsqu'un logement est disponible et correspond aux attentes d'un demandeur. Le service logement est chargé de proposer un logement au demandeur. Dans les différentes communes, une « commission de proposition », aussi appelée « commission logement » est mise en place, elle réunit un élu et la personne en charge du logement social sur la commune. Cette commission n'est pas obligatoire mais elle permet aux communes de définir quel dossier va être proposé à Manche Habitat et de se mettre d'accord sur ces propositions.

Le service logement propose donc le dossier à Manche Habitat. Pour un logement individuel, trois dossiers doivent être proposés. Pour les logements collectifs il n'y a pas d'obligation. La commune de Saint-James fait l'objet d'une dérogation du fait de la faible demande qui caractérise cette commune.

La proposition est faite au demandeur et un courrier lui est remis précisant les références du logement (adresse, loyer, charges). Lorsqu'un logement est proposé au demandeur, celui-ci a la possibilité de visiter le logement pour accepter ou refuser la proposition. Les visites se font seul. Les communes n'ont pas ce rôle d'accompagnateur lors de la visite, sauf bien sûr en cas de personnes ayant besoin d'un accompagnement, mais ceci ne fait pas partie des missions de la commune. Seuls les logements situés dans le Quartier Prioritaire de la politique de la Ville à Avranches font l'objet d'un accompagnement par le médiateur de Manche Habitat formé récemment. Ce dernier a été formé afin d'accompagner lors des visites et de lutter contre la vacance. Manche Habitat n'accompagne pas dans les visites des logements situés hors de ce quartier. Le demandeur rend ensuite réponse au service logement, sous 8 jours, qui se charge de transmettre son dossier à Manche Habitat pour passage en commission s'il est intéressé.

Manche Habitat organise une Commission d'attribution des logements (CAL) tous les 15 jours. L'attribution appartient au bailleur et la collectivité a uniquement un rôle de

proposition. Manche Habitat, par l'intermédiaire de la CAL, accepte ou non la proposition en fonction des critères définis. Les demandeurs et le service logement de la commune concernée sont informés de la réponse par courrier. Pour le bailleur social La Rance, le fonctionnement est le même à l'exception de la CAL qui se réunit une fois par mois pour le département de la Manche et non deux comme Manche Habitat. Ceci est dû au fait que ce bailleur a beaucoup moins de logements sociaux sur ce département (78 logements sur le territoire de la CAMSMN). Les élus, ou leurs représentants, sont membres de droit de la CAL avec voix délibérative pour les logements situés sur leur territoire. Ils peuvent participer aux discussions pour prise de décision d'attribution.

## **4.2. Réforme de la gestion de la demande et des attributions de logement social : les différents dispositifs**

### **4.2.1. Cadre de la réforme**

L'explication synthétique qui précède permet de comprendre brièvement le fonctionnement actuel sur le territoire de la CAMSMN. Certains points sont divergents selon les communes, c'est pour cette raison que l'explication ne rentre pas plus dans les détails puisque chaque commune dispose de quelques marges de manœuvre. Cependant les lignes directives sont celles-ci et elles sont instituées par la loi qui réglemente et définit les orientations en matière de logement social. Une partie qui sera consacrée à offrir des orientations et des préconisations par la suite, reviendra sur les points divergents entre les communes et sur les éléments qui peuvent être améliorés et, à l'inverse, sur ceux qui fonctionnent plutôt bien et qu'ils seraient importants de conserver.

Cependant, la suite de cette étude a pour objectif d'éclairer sur les nouvelles réformes. En effet, après l'étude de ce qu'il en est actuellement du logement social au niveau quantitatif et de son fonctionnement dans la CAMSMN, il faut maintenant aborder les nouvelles réformes et les transformations dont fait l'objet le logement social. Cet état des lieux du fonctionnement actuel avait donc pour but de prendre bien connaissance de l'existant pour à présent comprendre au mieux ce qui change d'un point de vue législatif.

La fusion des cinq communautés de communes pour devenir la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie a conduit à apporter de nouvelles compétences. La CAMSMN est désormais compétente en matière d'équilibre social de

l'habitat, donc en matière de logements sociaux. La loi ALUR et la loi Egalité et Citoyenneté renforce l'échelon de l'intercommunalité en la matière. De ce fait, la CAMSMN se retrouve face à l'obligation d'adhérer aux différents dispositifs liés aux logements sociaux. Cette compétence obligatoire impose pour la CAMSMN : un programme local de l'habitat, une politique du logement d'intérêt communautaires, des actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, des réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, des actions par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées, et l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

La loi ALUR, Accès au Logement et à un Urbanisme Rénové, promulguée en mars 2014, a instauré de nouveaux dispositifs concernant le logement social. Cette loi a eu pour objectif d'introduire plus de transparence et de simplicité dans les demandes de logements sociaux. Elle a mis en place une agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS). Elle a développé des services en ligne pour faciliter la demande : il est désormais possible de déposer une demande en ligne, un dossier unique numérique est également mis en place ce qui permet au demandeur de faire une seule demande et que celle-ci soit valable pour plusieurs bailleurs. La loi ALUR a également la volonté de développer l'offre de logements abordables. Cette loi prévoit différents dispositifs comme l'obligation pour les intercommunalités dotées d'un PLH approuvé de mettre en commun les actes de gestion de demande de logement social et les informations concernant la situation des demandeurs et son évolution au cours des différentes étapes de traitement des demandes. Ce système doit être interconnecté avec le système SNE. Les EPCI dotés d'un PLH (Programme Local de l'Habitat) approuvé doivent mettre en place un Plan Partenarial de Gestion de la Demande (PPGD) qui fixe les orientations destinées à assurer la gestion partagée de la demande et l'information aux demandeurs. Une Conférence Intercommunale du Logement (CIL) doit être créée pour les EPCI qui comportent un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ayant la compétence habitat ou les EPCI tenus de se doter d'un PLH.

Tous ces dispositifs créés par la loi ALUR sont multiples et importants en matière de logement social. La loi Egalité et Citoyenneté, promulguée le 27 janvier 2017 vient renforcer ces différents dispositifs. C'est dans ce cadre, à la fois de réforme des lois mais aussi de fusion, que la CAMSMN s'inscrit. Un temps d'adaptation et d'organisation était nécessaire aux EPCI pour s'approprier ces nouvelles obligations tant par leur statut que par l'actualité.

Ce temps d'adaptation passe par une explication et une compréhension, à la fois de l'existant, mais également des réformes.

C'est le titre II de la loi n°2017-86 relative à l'Égalité et à la Citoyenneté qui est intéressant dans le cadre du logement social. Ce titre s'intitule « Mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat ». Il comprend des mesures dans le domaine du logement social afin de « favoriser le vivre-ensemble et lutter contre les phénomènes de ségrégation territoriale » et notamment le chapitre I intitulé « Améliorer l'équité et la gouvernance territoriale des attributions de logements sociaux ». Ce chapitre vise à renforcer la mixité sociale et l'égalité des chances dans l'habitat en réformant les dispositifs d'attribution des logements sociaux. Il précise les objectifs et les critères d'attribution, redéfinit la liste des personnes prioritaires, instaure une obligation d'attribuer un nombre minimum de logements à des ménages aux revenus très modestes en dehors des Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), met en place un taux minimal d'attributions à des ménages bénéficiaires du DALO ou prioritaires pour les contingents de logements réservés, modifie la composition et le fonctionnement des Commissions d'Attributions de Logements sociaux (CAL) et renforce le pouvoir du préfet en cas de non-respect des règles d'attribution de logements sociaux. Ce chapitre rend également obligatoire les Conférences Intercommunales du Logement (CIL) pour les EPCI concernées par les objectifs de mixité.

#### **4.2.2. Les différents dispositifs à mettre en place pour la CAMSMN**

Les collectivités, avec la loi Égalité et Citoyenneté, sont confrontées à de nouveaux dispositifs concernant la gestion de la demande et les attributions de logement social. Les collectivités concernées sont les EPCI tenus de se doter d'un PLH ou les EPCI ayant la compétence habitat et disposant sur leur territoire d'un QPV. La CAMSMN est donc concernée par ces obligations puisqu'elle remplit ces deux critères. Pour la mise en place de ceux-ci il est important dans un premier temps de les définir et de comprendre leurs orientations. Concrètement, la CAMSMN doit mettre en place une Conférence Intercommunale du Logement (CIL), un Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGD) qui prévoit la mise en place d'un dispositif de gestion partagée de la demande de logement social ainsi qu'un droit à l'information du demandeur et un service d'accueil et d'information des demandeurs, une Convention d'Attribution intercommunale d'Attribution (CIA), une Commission de coordination. (Cf Annexes).



### *Conférence intercommunale du logement (CIL)*

Les EPCI mentionnés au CCH L.441-1 al.20, donc la CAMSMN, doivent mettre en œuvre une instance, la Conférence Intercommunale du Logement (CIL), qui est une instance d'échange mise en œuvre à l'initiative de l'EPCI. Elle réunit l'EPCI, le préfet, les maires des communes, les représentants des bailleurs présents sur le territoire (ou bailleurs), les représentants du département, les représentants de tout organisme titulaire de droits de réservations, des représentants d'associations locales de locataires siégeant à la commission nationale de concertation, des représentants d'organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage, des représentants d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, des représentants des associations de défense des personnes en situations d'exclusion par le logement et des personnes défavorisées (CCH : L 441-1-5). Cette CIL est co-présidée par le préfet et par le président de l'EPCI. Elle a notamment pour objectif de définir des orientations d'attribution et de mutation : quelles politiques concertées se donnent les partenaires pour gérer les demandes de public prioritaires qui ont le plus de difficultés ? Ces orientations seront inscrites dans la Convention Intercommunale d'Attribution (CIA). Les publics prioritaires sont définis par le CCH (Code de la Construction et de l'Habitation) mais la CIL doit décliner ces priorités et savoir comment localement elles sont mises en œuvre. Ces publics prioritaires ont été modifiés par la loi Égalité et Citoyenneté.

Les orientations définies par la CIL doivent définir les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les secteurs à l'échelle du territoire concerné pour les attributions de logements sociaux, le taux minimal des attributions annuelles à réaliser de logements situés en dehors des QPV, les objectifs de relogement des personnes définies comme prioritaires ou déclarées prioritaires au titre du DALO ou relevant des opérations de renouvellement urbain. Ces orientations peuvent prévoir des catégories de demandeurs ou de logements et des secteurs pour lesquels les logements disponibles réservés ou non font l'objet d'une désignation de candidats d'un commun accord entre les bailleurs, les réservataires et l'EPCI.

La CIL suit la mise en œuvre de la CIA (Convention Intercommunale d'Attribution), du PPGD (Plan Partenarial de Gestion de la Demande), et des systèmes de cotation et de location voulue dans le cas où ils sont mis en place puisqu'ils restent facultatifs. La CIL a pour finalité d'agir sur l'occupation du parc social en définissant des orientations partagées à l'échelle de l'EPCI. La CIL mobilise donc différents leviers pour atteindre des objectifs chiffrés et territorialisés.

Dans chaque QPV, une pré-commission est chargée de désigner les candidats pour l'attribution des logements disponibles, selon les modalités de la CIA. Cette pré-commission réunit les bailleurs, le président de l'EPCI, les réservataires et le maire de la commune concernée. Cette commission vient s'ajouter à la CAL (Commission d'Attribution des Logements) qui garde son pouvoir d'attribution. Selon le rapport de la fondation Abbé Pierre sur le logement publié en 2017, l'accumulation des dispositifs et des filières tend parfois à complexifier le processus. Il est difficile de savoir qui fait quoi et il est à craindre que cette profusion de lieux de décision donne à chacun des marges de manœuvre pour gérer ces multiples injonctions.

La loi Egalité et Citoyenneté prévoit des modifications dans les critères d'attributions. Pour attribuer un logement social il est tenu compte du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions actuelles de logement du ménage, de l'éloignement des lieux de travail, de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs, et la mobilité géographique liée à l'emploi.

#### *Convention Intercommunale d'attribution (CIA)*

La CIA est un outil qui a vocation à décrire comment, concrètement, ces orientations d'attribution sont déclinées et comment les bailleurs s'engagent à attribuer, en fonction des critères et des attributions qui ont été instaurés dans le cadre de la CIL. La CIA est un outil plus technique, un document contractuel.

Elle définit pour chaque bailleur un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attribution de logement à réaliser ; un nombre d'attribution de logements aux personnes bénéficiaires du DALO et aux personnes répondant aux critères de priorité ainsi que les modalités de relogement et d'accompagnement social nécessaires à sa mise en œuvre ; les modalités de relogement et d'accompagnement social des personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbains ; les conditions dans lesquelles les réservataires et les bailleurs procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées aux CAL et les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation. Les EPCI disposent de deux ans pour mettre en conformité leurs documents avec cette loi.

La CIA prévoit la création d'une commission de coordination présidée par le président de l'EPCI et qui réunit le préfet, les communes membres de l'EPCI, les représentants des

bailleurs sociaux (ou bailleurs sociaux), représentant du département, des titulaires de droits de réservation et des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Cette commission peut avoir pour mission d'examiner les dossiers de demandeurs de logement social concernés par la CIA. Elle émet un avis sur l'opportunité d'attribuer un logement dans le parc social. La commission doit avoir un règlement intérieur.

### *Commission d'Attribution de Logements sociaux (CAL)*

La Commission d'Attribution de Logements sociaux (CAL) est créée par chaque organisme HLM et est chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif. Elle peut être créée sur demande d'un EPCI mentionnés au L.441-1, al.20 lorsqu'un organisme à plus de 2000 logements locatifs sociaux sur un territoire. Une CAL est composée des membres suivants : les réservataires non membres de droit qui peuvent siéger avec voix consultative pour l'attribution des logements pour lesquelles ils disposent de contrats de réservations, le préfet ou son représentant, les EPCI compétents en matière de PLH.

Lorsque l'EPCI a mis en place une CIL et adopté le PPGD, le président de l'EPCI a une voix prépondérante en cas d'égalité des voix. Tant que ceux-ci ne sont pas mis en place, c'est le maire de la commune qui dispose de cette voix. En cas de refus d'un dossier la CAL doit indiquer le motif du refus au demandeur.

La CAL et la CIA font partie du volet attribution. Une définition des différents dispositifs qui concernent le volet gestion de la demande va suivre.

### *Plan Partenarial de Gestion de la Demande (EC : art. 77 / CCH L.441-2-8)*

La CAMSMN a l'obligation de mettre en place un plan partenarial de gestion de la demande. Les communes, les organismes bailleurs et un représentant de la société Action Logement doivent être associés à ce plan. Le plan prévoit un système de qualification de l'offre de logements sociaux du territoire en fonction d'indicateurs qu'il a fixés. Il doit également prévoir les moyens à mobiliser pour atteindre les objectifs. Ce plan est un outil de partage, de gestion, d'information aux demandeurs, et d'organisation concertée de la gestion de la demande entre les différents partenaires, sachant qu'il y a déjà sur le département une collaboration étroite entre les communes et les bailleurs. Ce partenariat est historique et fort. Dans la loi ALUR, les PPGD n'étaient obligatoires que lorsque le PLH était exécutoire. La loi Égalité et Citoyenneté relance cela et indique que le PPDG est obligatoire pour les EPCI tenus

de se doter d'un PLH. Le PPGD est un outil de coordination qui n'a pas l'obligation de signature mais doit être validé par la CIL. Le PPGD exige un lieu d'accueil des demandeurs qui n'est pas la même chose qu'un guichet enregistreur. Il faut désigner un lieu d'accueil qui dispose de plus d'informations qu'un simple guichet enregistreur. Cela peut être un des guichets enregistreurs mais avec toutes les informations disponibles, la fonction est centrée sur l'information des demandeurs et du public. Il doit exister au moins un lieu d'accueil commun aux partenaires. Les bailleurs du département avaient travaillé ensemble sur un plan de PPGD. Celui-ci peut servir de base à la CAMSMN puis adapté au contexte local. La cotation de la demande reste facultative mais si elle est prévue, elle doit être définie par le PPGD, tout comme la location « voulue ».

*Dispositif de gestion partagée des dossiers de demandes de logement social (EC : art.77 / CCH L.441-2-7)*

Les EPCI compétents en matière d'habitat, qui doivent également mettre en place un dispositif de gestion partagée. Le dispositif de gestion partagée est un outil qui permet de consulter une demande et donner des informations sur celle-ci. C'est un outil de communication. Certaines obligations liées aux réformes du logement social obligent l'EPCI et le bailleur à s'accorder sur une harmonisation des critères d'attribution. Concernant l'information des demandeurs, il s'agit notamment de s'accorder sur le rôle des mairies et de s'accorder sur les différents pôles d'informations. Il existe déjà sur le département de la Manche un fichier mis en place par Manche Habitat.

La demande doit être enregistrée dans le SNE ou dans des systèmes particuliers de traitement automatisé. Le dispositif de gestion partagée de Manche Habitat est reconnu comme un système particulier de traitement automatisé et il est agréé par le préfet du département. Les demandes sont enregistrées par un numéro unique délivré au niveau national. Ceci a pour objectif d'éviter les doubles comptes. L'avantage de ce dispositif est de maîtriser les outils au niveau local. Les autres départements, n'ayant pas de fichier partagé, sont rattachés au SNE. Le fonctionnement inter-bailleurs de la Manche est basé sur le fichier partagé. Le fichier partagé est un outil mis à disposition de toutes les collectivités.

C'est une gouvernance partagée dans laquelle l'État a sa place. L'avantage, que n'a pas le SNE, est que le fichier partagé n'est pas qu'un système d'enregistrement de la demande, un certain nombre de bailleurs l'utilisent jusqu'à l'attribution du logement. C'est donc, pour un certain nombre de bailleurs, un outil de gestion jusqu'à l'attribution (ex : Manche Habitat). C'est une gestion intégrée, toute la vie de la demande est dans le fichier.

La CAMSMN est donc soumise à tous ces dispositifs. Pour répondre aux obligations de la loi, cet EPCI doit commencer à travailler autour de ces dispositifs avec les différents partenaires associés. La DDTM a pour mission de faire appliquer ces différentes réglementations. L'entretien réalisé avec la DDTM a permis d'éclairer certains points et de comprendre quelles sont les missions qui lui sont associées. La DDTM sera présente auprès des collectivités et des bailleurs pour les accompagner dans la mise en œuvre de ces différentes démarches.

Une autre obligation qui s'applique immédiatement, que la CIL existe ou non, concerne l'attribution des logements aux personnes les plus précaires. 25% des baux signés qui sont réalisés hors QPV doivent être réservés aux demandeurs de logement social qui sont en dessous du seuil du 1<sup>er</sup> quartile de revenu, donc les demandeurs les plus précaires. Cette obligation a pour but de favoriser la mixité sociale, or celle-ci pose certaines limites, notamment dans un territoire rural.

La loi SRU prévoit l'obligation de production de 20 % de logements sociaux pour les communes ayant plus de 3 500 habitants et faisant partie d'une communauté d'agglomération avec un bourg centre d'au moins 15 000 habitants. Le respect de cette obligation est géré par la DDTM. Des inventaires SRU annuels et des bilans triennaux sont mis en place. Sur le département, il n'y a pas de commune carencée au sens de la loi SRU. Avec la création de communes nouvelles au 1<sup>er</sup> janvier 2016 se pose la question de communes rurales qui deviennent déficitaires. Ce cas se pose surtout dans le centre Manche et le Nord. Compte tenu du fait qu'aucune commune ne dépasse les 15 000 habitants, la CAMSMN n'est pas concernée par l'application de la loi SRU.

#### **4.2.3. Limites des différentes réformes pour le territoire de la CAMSMN**

Bien que ces réformes apportent des choses très intéressantes et nécessaires telles que la transparence des critères d'attribution et une mixité sociale plus importante, certaines limites se posent face à ces dispositifs que la CAMSMN se doit de mettre en place. Ces limites seront essentielles à garder en tête dans la phase qui va suivre qui a pour but de définir des orientations en lien avec les enjeux auxquels fait face la CAMSMN en matière d'équilibre social de l'habitat.

Tout d'abord, ces réglementations ne semblent pas tout à fait adaptées aux particularités du territoire de la CAMSMN. Il va être difficile de réaliser 25% des attributions hors QPV dans une commune comme Avranches où près de la moitié des logements sociaux sont situés dans le quartier prioritaire. La forte concentration des logements sociaux dans un quartier pose donc des problèmes dans la mise en place de la mixité sociale.

Les organismes attribuent déjà les logements à des publics prioritaires, ils ont des conventions avec l'Etat et respectent leurs engagements. La mise en œuvre de ces politiques ne va pas être aisée sur le département parce que les contextes géographiques sont variés selon les EPCI. Il faut également tenir compte des parcs existants avec les loyers qui sont importants à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'attribuer aux publics les plus précaires. C'est dans ce cadre que la CIL va avoir une importance pour définir les orientations et savoir de quelle manière définir les publics prioritaires.

Une des principales difficultés aujourd'hui est que 80% des demandeurs du département ont des ressources inférieures à moins de 60% des plafonds PLAI. La question qui va se poser est de savoir comment une mixité est possible avec des personnes qui ont toutes de faibles revenus. La mixité est-elle possible dans ce type de structure ? Le territoire étudié est caractérisé par le fait que les ménages qui sont dans l'emploi vont s'inscrire dans l'accession à la propriété et donc ne pas rester dans le parc social locatif. Ceci est dû à l'environnement du territoire qui est un territoire rural. Dans l'ouvrage d'Anne Lambert, *Tous propriétaire, L'envers du décor pavillonnaire*<sup>29</sup>, l'auteur revient sur les politiques du logement. Elle montre que depuis moins de 10 ans les politiques ont pris un tournant en favorisant l'accès à la propriété. Son enquête repose sur l'étude de l'espace périurbain. Elle montre qu'un des types de populations qui se retrouve dans ces nouveaux accédant à la propriété sont des personnes qui ont quitté leur logement social pour devenir propriétaires. Cet engouement pour la propriété conduit donc à des quartiers de logements sociaux avec des personnes ayant des ressources assez faibles, c'est d'ailleurs ce qui a été relevé dans l'analyse statistique de la CAMSMN. Les personnes quittant l'habitat social pour une maison pavillonnaire voient dans cette dernière une possibilité d'avoir un espace à soi qui est plus valorisant que les HLM, l'objectif est d'éviter la stigmatisation.

---

<sup>29</sup> Lambert Anne, *Tous propriétaire ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, coll. « liber », 2015, 278p.

Le problème qui doit être traité sur le territoire n'est pas celui qui est ciblé par les politiques publiques. Les politiques ont pour objectif de lutter contre la ségrégation et favoriser la mixité dans les quartiers. Or sur un territoire comme celui de la CAMSMN, le problème n'est pas tant celui-ci mais plutôt de lutter contre la vacance des logements collectifs qui ne sont plus adaptés à la demande. Sommes-nous face à une insuffisance de la demande ou un excès de logement collectif ? Cette question se pose lors de l'étude de la vacance sur le territoire de la CAMSMN. La loi a vocation à favoriser l'accueil des publics « fragiles », or dans le territoire, ces publics sont déjà pris en considération dans les politiques d'attribution.

Un des points qui peut également être vu comme une limite est le fait que les dispositifs se multiplient. Or, dans ce territoire caractérisé par un partenariat important entre les communes et les bailleurs, ces dispositifs sont déjà plus ou moins présents via, par exemple, le dispositif de gestion partagée de la demande. Les deux partenaires travaillent déjà ensemble. Les commissions supplémentaires peuvent être vues comme des étapes supplémentaires qui vont constituer des lourdeurs à la fois pour le demandeur et pour les partenaires. La nécessité principale est donc de concilier les attentes de la loi et le fonctionnement actuel. Le but est de répondre aux réglementations, sans générer de lourdeurs et bouleverser le fonctionnement actuel, mais tout en mettant en place des dispositifs qui ont une utilité et qui seront bénéfiques. Ce qui compte dans un marché comme celui de la CAMSMN c'est la réactivité pour limiter la vacance des logements, or avec ces dispositifs supplémentaires les communes et les bailleurs vont perdre de leur réactivité.

La volonté aujourd'hui, pour la CAMSMN, est d'intégrer la loi sans pour autant bouleverser les dispositifs actuels qui sont satisfaisants pour la plupart des communes et les bailleurs sociaux, bien que certaines réserves aient été émises par la commune d'Avranches. Cette dernière a le plus de logements sociaux et est très loin devant les autres communes avec 1409 logements sociaux, la deuxième étant Saint-Hilaire-du-Harcouët avec 535 logements sociaux. Ce nombre très important de logements sociaux par rapport aux autres communes fait que les problèmes qui se posent ne sont pas les mêmes. Cette commune mettait en avant le fait que le rôle de proposition des communes, certes permet le droit de regard de celles-ci, mais rallonge le processus et les choses pourraient être simplifiées si tout le processus était suivi par le bailleur. Si le circuit d'une demande était géré dans sa totalité par le bailleur, les

délais administratifs pourraient être réduits et l'entrée dans le logement se ferait plus rapidement. Les services logements peuvent être parfois vus comme des intermédiaires qui rallongent les processus. Ce constat a été fait au sein d'un territoire rural par rapport à son aire urbaine, de ce fait, les distinctions entre territoires ruraux et grandes agglomérations sont d'autant plus importantes. Les communes qui ont moins de logements sociaux, caractérisées de « petites communes » dans cette recherche, ne sont pas confrontées aux mêmes problèmes puisque le nombre de demandes est moins élevé et le temps consacré au logement est moins important. De ce fait, les dispositifs prévus par la loi sont vus pour certains comme quelque chose qui n'est pas forcément bénéfique et qui va venir alourdir les procédures et augmenter les délais d'attribution dans les zones urbaines ayant un nombre de logements sociaux importants mais n'étant pas confrontées à la problématique de la mixité sociale comme enjeux centraux. Ce fonctionnement, pour la commune d'Avranches, ne permet pas de favoriser une diminution de la vacance. Le fonctionnement actuel est donc satisfaisant uniquement pour les petites communes et les bailleurs, qui y voient chacun des avantages. Les petites communes ont un droit de regard sur les personnes qui s'installent sur leur territoire, tandis que le bailleur laisse aux communes les propositions de dossier pour la raison qu'elles connaissent mieux leur territoire mais ceci est également une charge de travail en moins pour le bailleur. Ce constat démontre également que les territoires urbains et ruraux ne font pas face aux mêmes enjeux alors que les politiques nationales sont uniques pour tout type de territoire.

Selon Manche Habitat, les lourdeurs de la loi risquent de faire fuir certains demandeurs qui vont se tourner vers le parc privé. Or ceux qui vont partir vers le parc privé sont ceux qui ont les revenus les moins faibles parmi les personnes éligibles au logement social. Ces personnes vont tout de même se mettre en difficulté dans le parc privé. La difficulté sera de faire de la mixité sociale dans le parc locatif social qui va concentrer des personnes aux faibles ressources. Ce point de vue du principal bailleur du territoire de la CAMSMN, est à prendre en compte dans les différentes limites de la loi.

Les communes et les bailleurs sont donc réticents face aux nouveaux dispositifs, ils sont méfiants. Ceci se retrouve dans les entretiens réalisés. Les petites communes ont la crainte de perdre leur droit de regard et leur rôle de proposition. Elles s'inquiètent également face au rôle que la CAMSMN va avoir. Les bailleurs ont peur que ces lois ralentissent la procédure d'attribution et les grandes communes comme Avranches sont dans une position intermédiaire où les attentes des demandeurs ne peuvent pas être comblées du fait de manque de logement et de logements inadaptés à la demande.



La loi est favorable en particulier sur les territoires multi-bailleurs qui n'ont pas les mêmes modes de fonctionnement et qui n'ont pas le même patrimoine. Or sur le territoire de la CAMSMN il n'est pas question de parler d'un territoire multi-bailleurs puisque 97% des logements sociaux sont la propriété de Manche Habitat.

Une des dernières limites qui a pu être constatée lors des entretiens réalisés concerne la possibilité de faire des demandes en ligne de logements sociaux. Certes la loi favorise ceci afin d'offrir un accès à tous et une égalité des chances d'obtenir un logement social. Or lorsque l'on échange avec les communes celles-ci mettent en avant le fait que la possibilité d'ouvrir les demandes en ligne a favorisé les demandes « *sur un coup de tête* ». C'est-à-dire que certains demandeurs demandent un logement dans une ville sans pour autant avoir une réelle connaissance de l'environnement de cette ville. Dans la commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët particulièrement, le CCAS a pu remarquer une augmentation du nombre de demandes de personnes venant d'autres départements, et même parfois de Paris. Ces demandes en ligne ne sont pas forcément suivies d'une rencontre avec le service logement de la commune et donc les personnes chargées de la proposition de dossier ne sont pas capables de comprendre réellement les attentes pour le type de logement, mais aussi de saisir les motivations de la demande. C'est une demande virtuelle qui peut, dans certains cas, perdre de sa valeur et de sa motivation. Les demandes en ligne, dans certains cas, perdent du sens. Les services logements essaient toujours d'organiser un rendez-vous mais ce n'est pas toujours possible et rien n'est obligatoire. C'est ce qui a été appelé précédemment une dématérialisation du projet de demande de logement social.

Les principales limites qui se posent au vu des analyses statistiques et des attentes de la loi sont bien la conséquence d'un territoire rural avec des lois inadaptées à ce type de territoire. La distinction n'étant pas faite au niveau législatif, les dispositifs sont plus difficiles à mettre en place dans un territoire rural. Le manque de distinction des enjeux, auxquels les territoires ruraux et urbains sont confrontés, va jouer sur la possible mixité ou non dans ces territoires. Cependant, il a été mis en avant que la mixité n'est pas la principale problématique sur ce territoire qui est plus nettement touché par la vacance. Il ne s'agit pas ici de dire que la mixité sociale ne doit pas être recherchée puisque certains quartiers, ou rues sont ségrégués, cependant, ce n'est pas l'enjeu majeur. Les organismes bailleurs aujourd'hui ont un nouveau

rôle de gestion des comportements sociaux pour lutter contre la ségrégation, ce nouveau rôle est proche du New Management Public.

### **4.3. L'impératif participatif : une nouvelle gestion du logement social**

L'étude des lois et des limites que celles-ci posent vient à s'interroger sur la gestion du logement social par les bailleurs, les communes mais aussi par les habitants eux-mêmes et par la place qu'ils occupent dans les logements sociaux et dans leur gestion. L'objectif est de saisir la participation et l'investissement de chacun des acteurs dans les logements sociaux pour appréhender au mieux le lien d'attachement ou d'exclusion des différents acteurs.

L'étude des organismes HLM révèle différents constats. Ces organismes sont un organe d'exécution de la politique. C'est à travers les constructions réalisées par ces bailleurs que les objectifs de logements sociaux peuvent être, ou non, atteints et, parallèlement, que la mixité sociale soit réalisée. Ces organismes sont soumis à un impératif participatif<sup>30</sup> au travers des associations de locataires. La place des locataires de logement social doit être analysée afin de saisir leur rôle dans la gestion des logements sociaux. Jeanne Dumoulin interroge les effets de l'intégration de l'impératif participatif dans la gestion du logement social, elle étudie les transformations produites par l'intégration de la participation dans les structures sociales. Il s'agit d'interroger la gestion du logement social aujourd'hui et de saisir les jeux de pouvoir qui se donnent à voir entre les locataires et les organismes bailleurs. La vision de Jeanne Dumoulin est portée sur la gestion et plus globalement sur les formes de management du logement social. La thèse mise en avant par cette auteur est que les organismes HLM transforment la participation pour l'instrumentaliser en fins gestionnaires. A la lecture de cet ouvrage diverses questions se posent, notamment une question plus importante dans le cas de notre étude de cas d'un territoire rural : cette gestion, avec une instrumentalisation des locataires de logement social, est-elle la même dans un territoire rural et un territoire urbain ? En effet, l'enquête menée par Jeanne Dumoulin porte sur trois organismes bailleurs de grandes agglomérations en Ile-de-France. Les jeux de pouvoir et de domination avec pour fin une gestion du logement social se révèlent importants à la lecture de cet ouvrage. Cependant, cet impératif participatif, est-il le même dans un territoire rural comme celui de la CAMSMN, qui ne recouvre pas les mêmes enjeux et avec une densité de logements sociaux moindre ?

---

<sup>30</sup> Dumoulin Jeanne, *La gestion du logement social. L'impératif du logement social*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Géographie sociale », 2016, 276p.

Les conditions d'émergence de la participation des locataires dans les logements sociaux n'ont pas été évidentes. Cette participation a émergé avec le changement qu'ont connu les organismes HLM. Les principes fondateurs des logements sociaux étaient les suivants : élever, encadrer, moraliser la population et inculquer des normes d'habiter et des normes de comportements sociaux. La visée première des logements sociaux était donc de rendre responsable les habitants avec une forme paternaliste et une démarche éducative. Mais, dans les années 70-80, ces principes fondateurs vont s'estomper au profit de nouvelles missions. Les caractéristiques des populations vivant en logement social changent, les ressources de celles-ci sont de plus en plus faibles et les difficultés sociales se multiplient. La mission des organismes HLM sera donc la suivante : restaurer le lien social qui connaît une fragilisation. Les bailleurs sociaux doivent « soigner, guérir les quartiers ». Les évolutions structurelles des familles vont conduire à des changements de politique et donc entraîner un nouveau mode de gestion de la part des bailleurs sociaux. La participation des citoyens avec des animations sociales va voir le jour.

Aujourd'hui, les bailleurs sociaux se rapprochent du mode de gestion nouveau qui est celui du New Management Public. Les locataires sont des « clients ». Cet engouement pour les modèles d'entreprises privées conduit les organismes à changer leur mode d'action. Les différents termes de « gestion », « service », « client » révèlent ce changement. Le vocabulaire entrepreneurial est utilisé au cœur des organismes bailleurs. L'usager est vu comme un consommateur du service public. De ce fait, les locataires de logement social vont être instrumentalisés et vus comme outils pour répondre au besoin d'évaluation des organismes bailleurs. Une nouvelle place est donnée aux habitants des logements sociaux qui vont être en relation avec les organismes bailleurs et qui sont vus par ces derniers comme outil gestionnaire. Il s'agit d'un « *traitement gestionnaire des problèmes sociaux* » avec comme moyen pour y arriver les locataires eux-mêmes.

Pour répondre aux problèmes croissants des comportements sociaux qualifiés d'inadéquates, des chargés de mission, des développeurs de quartiers et des médiateurs vont être embauchés. Ceci se retrouve sur le territoire de la CAMSMN. Un poste de médiateur de quartier a été nouvellement créé pour répondre à différents besoins. Ce médiateur assure différentes fonctions : répondre aux questions des locataires, accompagner lors des visites de logement, dialoguer avec les habitants sur les différents points à améliorer, leur donner des conseils pour l'entretien, les informer des dispositifs en place sur le quartier, etc. Ce médiateur est là pour assurer différentes fonctions qui ont toutes vocations à favoriser le vivre

ensemble sur le quartier. Des visites conseils sont également organisées. Il s'agit d'une visite réalisée auprès des locataires environ un mois après l'installation dans le logement. Ces visites ont pour objectif de voir si le locataire est bien installé, si des problèmes se présentent. Elles permettent également de rappeler les règles de vivre ensemble et de partages avec les autres locataires. Ces visites sont un moyen pour le bailleur social de contrôler les comportements et de faire un point sur les règles à suivre. La mission de ce médiateur à vocation à valoriser le parc social et à dynamiser celui-ci afin de lutter contre la vacance. Ce poste a été créé en partie sur une demande de la part du conseil citoyen présent sur le quartier. La demande de la part des locataires montre une forme d'investissement des locataires. Le travail du médiateur est de mener des actions auprès des habitants et de favoriser le vivre ensemble, de renforcer le lien et la réactivité entre la ville et le bailleur pour les problèmes de vivre ensemble.

Deux limites de ce poste se posent : ce médiateur est présent uniquement sur le quartier prioritaire de la politique de la ville et la personne affectée à ce poste était déjà présente depuis des années auprès du bailleur social en tant qu'agent technique. La première limite révèle les volontés évoquées précédemment de « soigner » les comportements sociaux. En effet, c'est sur ce quartier que la densité de logement social est la plus importante sur le territoire de la CAMSMN. De plus, ce quartier est le seul classé en Quartier Prioritaire de la politique de la Ville (QPV), c'est-à-dire que les ressources des habitants sont faibles et les difficultés sociales plus importantes. La présence du médiateur embauché par le bailleur social sur ce quartier permet de montrer que l'accent est mis notamment sur ces quartiers avec des difficultés économiques et sociales. La question du délaissement des autres quartiers, plus ruraux, se pose. La deuxième limite que pose la présence de ce médiateur, c'est-à-dire l'embauche interne d'un agent pour un nouveau poste, fait débat entre le bailleur social et la Communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie. Cette dernière a des interrogations concernant ce renouvellement et se demande pourquoi le recrutement de ce médiateur s'est fait en interne et non pas une ouverture externe à Manche Habitat. Un recrutement externe aurait permis d'embaucher une personne plus spécialisée sur les différentes missions.

Une responsabilité sociale des organismes bailleurs se fait ressentir avec la volonté, non plus d'éduquer et de moraliser la population, mais de régler et d'exercer un rôle sur les comportements sociaux pour que ceux-ci soient en adéquation avec les attentes des bailleurs.

L'embauche d'un médiateur démontre cette volonté de favoriser la cohésion sociale et le vivre ensemble.

Les locataires sont vus comme parties prenantes, c'est une approche utilitariste et instrumentale qui se développe. Les locataires sont de plus en plus encouragés à participer de manière individuelle, avec des questionnaires, et collective, via les associations, à la gestion des logements sociaux. Durant ma période de stage, un questionnaire fourni par Manche Habitat aux locataires, circulait. Celui-ci avait vocation à prendre connaissance des points à améliorer et des conditions de logement des locataires. Ce questionnaire est une évaluation de la qualité du service rendu. Ces dispositifs d'enquête de satisfaction, de diagnostic, de conseil, vont toutes dans ce sens. Lors d'un entretien avec la directrice de l'antenne de Manche Habitat à Avranches, une enquête de satisfaction à été évoquée.

L'enquête triennale de satisfaction réalisée en 2013-2014 par Manche Habitat permet de donner des données chiffrées sur le ressenti des habitants du quartier en comparaison au territoire d'Avranches.

A travers cette enquête de satisfaction il est possible de remarquer que globalement les habitants du quartier de la Turfaudière- Mermoz, QPV, sont moins satisfaits de leur cadre de vie que les habitants d'Avranches. Pourtant ils sont plus nombreux à être satisfaits des activités de loisirs proposées. Ce qui pose problème dans ce quartier par rapport à Avranches ce sont les relations avec les voisins qui semblent moins satisfaisantes mais également la sécurité du quartier. C'est sur cette dernière question que les écarts sont les plus importants. 40% des habitants du quartier de la Turfaudière ne sont pas satisfaits de la sécurité sur le quartier de la Turfaudière – Mermoz. Ces données illustrent donc les différents points que évoqués avec l'enquête qualitative réalisée. De plus, 20% des habitants ne sont pas satisfaits des relations de voisinage dans le quartier. Même si 80% le sont, ce qui montre une bonne entente dans le quartier, il reste 20% qui ne sont pas satisfaits. Ceci est sans doute dû aux différents problèmes d'incivilités présents sur le quartier. La proximité des différents services (écoles, services publics, commerces) est plutôt reconnue de manière très satisfaisante sur le quartier.

Un autre dispositif est mis en place par le bailleur social pour évaluer le service rendu à travers les locataires. J'ai pu assister à un état des lieux d'une habitante quittant son logement. Lors de cet état des lieux, la locataire doit remettre un questionnaire rempli à l'agent de Manche Habitat. Ce questionnaire a pour but de saisir les différentes causes pour

lesquelles le locataire quitte le logement et de savoir vers quoi ils se tournent. Ce dispositif a deux objectifs : à la fois savoir si c'est le bâti du logement qui ne convient pas mais aussi saisir les différents problèmes de voisinages qui peuvent se poser et donc régler les différents problèmes de comportement. En effet, lors de ce rendez-vous l'agent explique « *ça permet aussi à nous de voir si plusieurs personnes partent en même temps dans un même immeuble pour cause de bruit ou de problèmes avec des voisins, ben ça permet de voir et de régler après le problème* ». Les différents questionnaires et enquêtes de satisfaction place le locataire comme agent évaluateur au profit du bailleur social.

Cette approche, largement développée par Jeanne Dumoulin, peut être mise en parallèle avec le territoire de la CAMSMN. Bien que les processus d'intégration des locataires soient différents entre les grandes villes et les zones urbaines, ceux-ci sont présents dans ces dernières. La formalisation de la participation depuis les années 2000 est considérée par le bailleur comme outils au service de la gestion, c'est une instrumentalisation de la participation.

Selon Jeanne Dumoulin, deux formes de participation se dégagent. La première a une vocation intégratrice en ciblant les locataires déviants. La mission de cette participation est une élévation morale. La qualité de la gestion dépend des comportements des individus et donc le rôle de la participation est de gérer les comportements afin de les mettre en conformité avec les objectifs gestionnaires. Ici c'est une forme de contrôle social de la part du bailleur qui s'exerce. En effet, lors du rendez-vous avec le médiateur embauché par Manche Habitat, celui-ci insiste sur le fait que dans certains cas un simple regard réprobateur sur des comportements permet de limiter et de faire comprendre aux locataires qu'il faut changer ce comportement. Le contrôle social informel s'exerce ici. La deuxième forme de participation est une formalisation des dispositifs d'évaluation. Les locataires sont catégorisés selon leur utilité face à la gestion. Ce sont les locataires qui ont accepté leur rôle d'utilité, d'outil, qui participent aux enquêtes et aux questionnaires. Les locataires considérés comme « déviants » ont seulement une visée éducative.

La concertation et la consultation sont deux processus de participation différents. La plupart des locataires sont uniquement dans le deuxième processus. Le premier touche les représentants de locataires telles que les associations de locataires. Il s'agit de se concerter et d'aboutir à un accord. Lors de la rénovation de certains logements, Manche Habitat a demandé aux locataires s'ils préféreraient avoir une douche ou une baignoire. Ce choix

s'inscrit dans un processus de concertation puisque l'accord est produit entre les deux acteurs. Les locataires sont également concertés concernant les travaux de rénovations, les peintures, ou encore les fresques murales prévues pour bientôt. Cependant, nous pouvons constater, comme le décrit également Jeanne Dumoulin, que tous les locataires ne sont pas réellement concertés. C'est une petite partie des locataires qui donne son avis à travers le conseil citoyen. Ce sont donc les personnes qui acceptent leur rôle d'utilité dans la gestion des logements sociaux. La concertation exclut certains locataires, la participation est effective seulement pour certains locataires issus d'une sélection inconsciente. La consultation est la plus utilisée et touche un plus grand nombre de personnes à travers les questionnaires et enquêtes de satisfactions mais elle ne donne pas suite à un accord. Ces différents processus de participation sont mis en place afin de favoriser le lien social et de donner l'impression aux locataires qu'ils sont associés aux choix de gestion et d'aménagement des logements sociaux. Une réunion, à laquelle j'ai pu participer, ayant pour objet l'aménagement d'un square, a eu lieu à la suite d'un conseil citoyen. L'objectif était d'offrir la possibilité aux locataires de choisir, en accord avec le bailleur et la ville, un type d'aménagement. La faible présence et participation des locataires révèle une faible implication de ceux-ci. Seulement une dizaine de locataires étaient présents à cette réunion où étaient également présent des élus et des bureaux d'études. La domination institutionnelle lors de cette réunion se faisait ressentir.

Le conseil citoyen peut être considéré comme un groupe représentant les locataires. Bien que ce conseil citoyen soit ouvert à tous, une faible participation est à noter, ce sont donc une infime partie des locataires qui prennent des décisions pour l'ensemble du quartier. Un noyau dur forme ce conseil citoyen qui est considéré comme étant « compétent » et à qui on se réfère quand il y a un problème. Ce sont eux qui font remonter les informations aux différentes institutions (bailleurs, services de la ville, etc.). Jeanne Dumoulin parle même d'un processus de professionnalisation pour les représentants des locataires qui acquièrent des compétences et une technicité pour dialoguer avec les différents acteurs. Sur le territoire rural, ce processus est plus limité mais une partie des locataires se dégage et prennent certaines décisions. Il y a donc une forme d'exclusion des profanes et de technicisation des débats entre acteurs ayant une utilité dans la gestion du logement social, un système élitiste se reproduit. La domination est donc à la fois institutionnelle avec les bailleurs mais aussi à l'intérieur même du groupe des locataires, une partie se dégage et est présentée comme plus légitime de prendre des décisions. Les personnes considérées comme déviantes ne sont pas souhaitées, elles sont exclues et les personnes qui souhaitent endosser une responsabilité dans la gestion,

qui se reconnaissent comme responsables s'investissent. Les représentants des locataires exercent une forme de contrôle social sur les autres locataires. Le processus de contrôle social est double : les agents de l'organisme bailleur exercent un contrôle social sur les locataires, à travers le travail du médiateur par exemple, mais les locataires, surtout les représentants des locataires, exercent aussi un contrôle social sur les agents, puisqu'ils ont une position dans la gestion des logements.



## **V. Préconisation et définition d'orientations en lien avec la réforme**

### **5.1. Les constats sur les dispositifs actuels**

L'analyse statistique et le travail de terrain réalisés ont permis de saisir à la fois les attentes de la loi et les attentes des acteurs du logement social. Pour répondre à ces différentes attentes il est donc essentiel de dresser une synthèse des différents points qui doivent être conservés et, à l'inverse, des points qui peuvent être améliorés. Ce sera le rôle des différentes instances, et notamment de la CIL, de définir des orientations pour y répondre.

#### **5.1.1. Les points à conserver**

Concernant les points à conserver, ceux-ci ont pu être relevés dans les entretiens avec les communes mais également avec le bailleur social et les services de la DDTM.

Tout d'abord, il est important de parler du fonctionnement entre les communes et les bailleurs sociaux sur le département de la Manche. Ce fonctionnement est historique. Une distinction essentielle doit être faite. Les communes de petites tailles trouvent ce partenariat satisfaisant et essentiel. Elles voient un intérêt dans leur rôle de proposition puisqu'elles disposent de ce fait d'un droit de regard. Le fait qu'elles choisissent elles-mêmes des candidats à proposer aux bailleurs sociaux permet à ces petites communes de « contrôler » les populations qui s'installent sur leur territoire. Les petites communes, et notamment les élus, souhaitent conserver ce pouvoir qui leur est attribué. Ce sont les premières interlocutrices des demandeurs. Le personnel de la commune a connaissance des différents problèmes sur son territoire, de ce fait le rôle de proposition permet de cibler les personnes et de ne pas aggraver les conflits. Ce sont ces points que les petites communes mettent majoritairement en avant pour justifier la volonté de conserver le fonctionnement actuel : un « contrôle » de la population sur la commune et une connaissance des problématiques. D'autre part, les bailleurs sont également satisfaits de ce fonctionnement. Manche Habitat par exemple, considère que ce fonctionnement permet d'avoir des attributions qui correspondent à l'environnement de la commune. C'est-à-dire que les communes connaissent leur territoire et les différentes problématiques qui s'y trouvent. Elles sont donc plus à même de proposer des dossiers considérés comme adéquates avec l'environnement de la commune. De plus ce partenariat entre communes et bailleurs permet aux bailleurs de réduire leur charge de travail puisqu'une partie du processus de gestion de la demande et d'attribution est rattachée aux communes. Le

partenariat fonctionne plutôt bien et les relations entre ces deux acteurs sont satisfaisantes. La communication est essentielle et permet ce bon partenariat. A première vue ce fonctionnement ne doit pas être remis en cause puisqu'il est ancien et les différents partenaires y trouvent des avantages. Cependant, l'EPCI va devoir se faire une place dans ce partenariat puisque les réformes lui donnent toute sa place. Le partenariat doit donc être revu, même si il ne s'agit pas de tout modifier.

La commune d'Avranches, qui est caractérisée par un très grand nombre de logements sociaux par rapport aux autres communes, à une vision différente de celle des petites communes. En effet, le fait d'avoir énormément de demande à enregistrer et de proposition à faire remet en question ce fonctionnement. Le service logement sert d'intermédiaire entre le demandeur et le bailleur. De ce fait il y a une perte de temps dans l'attribution des logements. Les différentes étapes font perdre du temps à tous, autant au demandeur, qu'au CCAS qui consacre énormément de temps au logement, et qu'au bailleur qui voit ces logements se louer moins rapidement, ce qui engendre un taux de vacance plus important. Les villes avec beaucoup de logements sociaux ont donc un rôle d'intermédiaire qui finit par peser sur les délais d'attribution, à l'inverse les petites communes ne sont pas face à cette problématique. Certes elles servent d'intermédiaire également mais cette position est plutôt bénéfique puisque ceci permet de prendre en considération dans les propositions d'attributions les problématiques du territoire et l'environnement social. Cette distinction entre petites communes et une aire urbaine plus importante, pose, à l'échelle d'un même territoire, des enjeux différents. Les communes urbaines ont donc des difficultés plus importantes en étant elles mêmes associées à un rôle de proposition. Ce fonctionnement, étant propre au département, montre les limites entre des territoires ayant une densité de logements sociaux différente.

Un des autres points qui doit donc être conservé concerne la prise en compte de l'expression des besoins et de l'environnement lors des propositions d'attribution. Dans certaines communes, les propositions de dossiers se font au regard de l'environnement social et économique. Ceci est permis par le fait que le territoire de la CAMSMN n'est pas soumis à une forte demande. Prenons l'exemple de la commune de Sourdeval. Dans cette commune les propositions de dossiers ne sont pas faites uniquement en fonction de la demande et du logement disponible mais en fonction de l'environnement de ce logement. Par exemple, les personnes en charge de faire une proposition de dossier à Manche Habitat prennent en compte différents facteurs et pas uniquement celui de la concordance entre la demande et le logement

disponible. La mairie prend en compte par exemple la composition familiale de la famille, leur mode de vie, pour que ceux-ci soient compatibles avec les voisins présents dans le quartier. L'environnement est également pris en compte (proximité des écoles si il y a des enfants, proximité des commerces pour les personnes âgées, etc.). Il s'agit ici de favoriser le vivre ensemble en conciliant les modes de vie de chacun. La mairie prend donc en compte les modes d'habiter de chacun afin de limiter les conflits et de ne pas donner une image négative du quartier. En effet, une bonne entente dans le quartier et un vivre ensemble respecté permettent de renvoyer une image positive du quartier. Ce type de fonctionnement permet donc de favoriser le vivre ensemble et de ne pas faire fuir les habitants et donc parallèlement de lutter contre la vacance. La limite cependant à ce type de fonctionnement est qu'il ne faut pas que les attributions soient faites à des personnes de mêmes catégories, mêmes âges, etc. Ceci risquerait de limiter la mixité sociale qui est pourtant l'un des principaux objectifs de la loi. Il est donc nécessaire que les propositions soient faites en prenant en compte l'environnement mais également en respectant la mixité sociale dans un quartier.

Les propositions de commissions qui ne sont pas obligatoires, sont tout de même à conserver, elles pourraient même être obligatoires. En effet elles permettent à l'élu et aux agents de se concerter et d'appliquer des critères fixes. Ceci permet d'améliorer la transparence dans les attributions et de limiter les processus de sélection.

### **5.1.2. Les points de divergences**

Les entretiens ont révélé différents points divergents selon les communes. La procédure est la même pour chacune, cependant elles ont des marges de manœuvre et des interprétations différentes des obligations et de la démarche. Cette marge de manœuvre laisse place à des jeux entre acteurs. Ces divergences sont minimales mais elles existent et peuvent donner l'impression que chaque commune prend des libertés. De ce fait le demandeur peut être perdu dans les différentes explications qui lui sont données. Par exemple, dans la gestion de la demande les communes n'ont pas toutes les mêmes manières de travailler. Certaines communes, pour enregistrer la demande et envoyer le dossier au bailleur, demandent uniquement la pièce d'identité et l'avis d'imposition, tandis que d'autres attendent d'avoir toutes les pièces justificatives qui sont normalement demandées plus tard pour proposer le dossier au bailleur. Ces deux modes de fonctionnement sont utilisés différemment selon les communes. De ce fait dans une commune qui attend toutes les pièces avant de proposer le dossier, celui-ci sera proposé plus tardivement mais cependant le demandeur n'aura plus de

pièces à fournir. Or dans le cas où seulement les deux premières pièces sont demandées il sera nécessaire au demandeur de refournir plus tard des documents au bailleur social mais son dossier pourra être proposé plus rapidement. Ces modes de fonctionnement différents brouillent la visibilité de la procédure. De plus les modes de fonctionnement différents sont constatés en fonction du type de commune, qu'elle soit rurale ou plus urbaine, ou qu'elle ait un nombre important ou non de logements sociaux.

Les communes n'ont pas non plus la même approche concernant le nombre de propositions de dossiers. Le règlement indique que trois dossiers doivent être proposés à Manche Habitat lorsqu'il s'agit d'un logement individuel, et un seul dossier pour un logement collectif. Hormis la commune de Saint-James qui a une dérogation. Or dans la réalité certaines communes ne proposent qu'un dossier pour un logement individuel et elles n'ont pas de dérogations. La proposition d'un seul dossier est due au fait qu'il n'y a pas assez de demandes pour proposer plusieurs dossiers et les communes qui le font privilégient le fait de mettre un seul demandeur pour que l'attribution ait plus de chance d'aboutir et soit plus rapide. Certaines communes essaient de mettre une seule personne sur un logement afin de réduire les délais pour rentrer dans un logement qui sont déjà importants. Cependant ce fonctionnement différent met à mal la concurrence entre les communes. Les demandeurs ne sont pas soumis aux mêmes réglementations sur toutes les communes de la CAMSMN.

Dans les différentes communes, les clés ne sont pas disponibles de la même façon pour la visite des logements. Dans certaines petites communes c'est la mairie qui dispose des clés ce qui permet aux demandeurs de visiter un logement directement. A l'inverse, dans la commune d'Avranches le demandeur doit se rendre au service logement, puis se rendre à Manche Habitat pour récupérer les clés. Ce point est minime, cependant ceci joue sur l'impression que les étapes et que la procédure sont compliquées.

### **5.1.3. Les points à améliorer**

Le manque de communication entre les communes est important. Les communes n'ont pas d'information sur les logements disponibles dans les communes voisines. Ce manque de communication entre les communes doit être amélioré puisque ceci permettrait que les demandeurs aient plus de chance de trouver un logement, certains demandeurs n'auraient pas de réticences à aller dans une commune limitrophe à celle demandée. Ce manque de communication rallonge dans certains cas les délais d'attente pour certains demandeurs alors

que le nombre de logements vacants augmente dans une commune voisine. La répartition pourrait être améliorée avec une communication plus importante entre les communes. Ce rôle est normalement celui du bailleur mais cependant il est limité et une communication directe entre les communes pourrait être plus efficace. Ceci pourrait être intégré au logiciel de gestion partagée de la Manche.

Les critères pour proposer un logement de la part des communes ne sont pas transparents. Ils ne sont pas inscrits de manière formelle et unifiée. Les communes ont des marges de manœuvre et elles choisissent elles-mêmes les éléments qu'elles vont définir comme critères. Bien sûr ceux-ci sont ressemblants dans chacune des communes mais ils ne sont pas clairement identifiés. Une commission se réunit souvent dans les mairies avec, au minimum, l'élu qui s'occupe du logement et l'agent de la mairie, pour définir quels dossiers vont être proposés. Ces commissions ne sont pas obligatoires. Elles pourraient être rendues obligatoires pour être sûr que les critères de proposition d'attribution soient respectés. Les demandeurs n'ont pas accès à ces critères et les communes ne sont pas en mesure de lister les différents critères afin de les unifier. Ce manque de transparence doit être réglé afin de permettre à la fois aux demandeurs, mais aussi aux communes, et aux bailleurs, d'avoir un dossier proposé de manière égalitaire et que l'égalité des chances face au logement soit réalisée. Cette transparence pourrait permettre aux demandeurs de comprendre pourquoi leur dossier est proposé ou non et d'avoir des explications claires. Il faut également, et c'est un des objectifs de la loi, clarifier les critères d'attribution des logements. C'est-à-dire que les critères des bailleurs soient identifiés et que les demandeurs en aient connaissance. Il serait également important que les motifs de refus soient plus explicites. Cette transparence va être en particulier accentuée par la Convention Intercommunale d'Attribution (CIA) qui va fixer les critères. Du fait de la particularité du territoire, cette convention devra également fixer les critères que les communes doivent mettre en place pour les propositions de dossiers. Ce manque de transparence dans les critères d'attribution est notamment évoqué dans le rapport annuel « L'état du mal logement en France » publié en 2017 par la fondation Abbé Pierre qui consacre tout le chapitre 2 à cette question « Attributions de logements sociaux : généraliser la transparence et la justice sociale ». Les logements sociaux doivent servir des réponses aux personnes sans domiciles fixes ou vivants dans des logements indignes et insalubres. Selon cette enquête réalisée tous les ans, *« la sélection se joue en amont des commissions d'attribution, quand les organismes chargés d'instruire les dossiers opèrent un tri, respectant des règles si générales et floues qu'elles laissent de larges marges de manœuvre. Si certaines*

*opérations de tri peuvent sembler parfaitement légitimes, comme l'évaluation de l'urgence des situations des demandeurs, cette libre interprétation laisse aussi la place à une appréciation très personnelle de la légitimité des demandes, avec tous les risques de la subjectivité (incompréhensions, bonne ou mauvaise entente avec le demandeur, représentations et préjugés...). Elle rend aussi possibles des pratiques contestables, voire illégales, plus ou moins conscientes, de discrimination, favoritisme ou clientélisme.»*. Ce rapport insiste également sur le fait que la loi rappelle que les critères de priorité d'attribution de logements sociaux doivent être pris en compte dans les procédures d'attribution. Ceci est rappelé du fait de la grande réticence de nombreux acteurs à appliquer ces critères. Les critères d'attribution doivent donc être plus transparents.

Lors des entretiens un autre point a été soulevé : la visite du logement proposé au demandeur s'effectue seul. De ce fait lorsqu'un demandeur visite le logement il n'a pas la possibilité de poser des questions sur, par exemple, les éventuels travaux qui pourraient être faits. Ceci n'aide pas le demandeur à se projeter dans le logement. Un accompagnement de la part du bailleur pourrait être bénéfique pour lutter contre la vacance. D'autre part, il serait possible de mieux saisir les attentes du demandeur et de comprendre les motifs du refus, et donc de proposer des logements plus en adéquation avec la demande. L'accompagnement ne doit pas se faire par les communes puisqu'elles ne sont pas propriétaires des logements.

Le rendez-vous avec le service logement n'est pas obligatoire. Or ces rendez-vous permettent de mieux saisir les attentes des demandeurs vis-à-vis de leur recherche de logement. Cet échange permet de comprendre ce que le demandeur attend et de comprendre le sens de sa démarche. Il permet également de comprendre la spécificité de la demande, de comprendre les motivations de celle-ci. Ces réunions pourraient être rendues obligatoires, au moins par un entretien téléphonique. En effet, les personnes viennent de plus en plus loin de la commune demandée. Ces personnes s'installent dans un logement social pour 6 mois ou un an et elles partent. Ce constat a été fait notamment dans la commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët. Cette courte période dans un logement social est sans doute dû au fait que certains demandeurs n'ont pas une connaissance approfondie de la commune et qu'ils ne restent pas dans la commune très longtemps puisque celle-ci ne correspond pas à leur attentes. Le fait de rendre les entretiens avec les agents de la commune obligatoires permet de limiter la vacance liée au turn over puisque les agents cernent mieux les motivations. Il serait également nécessaire que les missions du service logement soient plus cadrées. L'exemple du CCAS de Saint-Hilaire-du-Harcouët permet de voir que ces missions ne sont pas toujours fixes. Le

CCAS de Saint-Hilaire-du-Harcouët a mis en avant le fait que les agents sont amenés à faire des missions plus larges, par exemple elles vont de plus en plus vers un accompagnement en aidant à faire les démarches d'entrée dans le logement pour les personnes qui ont des difficultés. Le service logement va donc de plus en plus vers un accompagnement qui va plus loin que la simple mission de proposition. Toutefois cet accompagnement reste bénéfique au demandeur qui voit dans le CCAS une aide importante lors de son installation.

Un des autres points qui pourrait être amélioré concerne la présence des élus dans les Commissions d'Attribution de Logements sociaux (CAL). Ces commissions sont organisées par les bailleurs. L' élu y est invité. Cependant celui-ci ne s'y rend que très rarement, voir pour certaines communes jamais. Certaines communes ont même affirmé que l' élu n'était pas invité. Il y a donc une méconnaissance sur les possibilités d'interventions des élus. En cas d'égalité pour l'attribution d'un logement c'est l' élu qui a une voix prépondérante. Le rôle de celui-ci n'est pas négligeable. Un éclaircissement du rôle de l' élu dans les CAL doit donc être fait. Après la mise en place d'un PPGD, devenu obligatoire pour la CAMSMN, c'est le président de l'EPCI qui aura cette voix prépondérante. La présence de l' élu dans une CAL peut être intéressante pour la commune afin de mieux comprendre les motifs de certains refus et donc de mieux proposer les dossiers. Les relations entre l'EPCI, le bailleur et les communes doivent être éclaircies afin que chacun aient connaissance des rôles qui lui sont attribués.

Enfin, une très forte méconnaissance des nouvelles réformes de la part des communes a été identifiée. Le rôle de la CAMSMN va donc être celui d'accompagner et d'aider les communes à s'informer sur ces dispositifs. Ces réformes étant récentes il n'est pour le moment pas alarmant qu'elles ne disposent d'aucune information. Cependant il va être nécessaire de les impliquer dans les différents dispositifs. La particularité du territoire est due au partenariat entre les communes et les bailleurs, de ce fait elles ont une importance à être associées. L'accompagnement des services de l'Etat doit également favoriser cette communication. Les services de la DDTM ont affirmé qu'ils seraient présents pour accompagner l'EPCI et les bailleurs dans la mise en place des dispositifs et dans l'appropriation de ceux-ci. Les services de l'Etat seront associés aux CIL et vus comme un soutien important pour comprendre la loi. Les dispositifs imposés par la loi donnent parfois l'impression de mettre en place des dispositifs déjà existants sous une autre forme. L'intérêt des services de l'Etat sera donc de montrer les différents avantages afin de mobiliser au mieux les acteurs. La CAMSMN doit avoir un rôle d'aide et de soutien auprès des mairies et non un rôle de substitution.

## **5.2. Les orientations possibles pour la CAMSMN**

### *1<sup>er</sup> étape : La création de la CIL*

Les différents éléments à améliorer vont pouvoir s'inscrire dans les dispositifs de la réforme. Tout d'abord, la CAMSMN doit mettre en place une CIL (Conférence Intercommunale du Logement). C'est une conférence qui a pour but d'unifier les partenaires sur des objectifs communs. Cette conférence est donc l'instance principale qui va ensuite définir et suivre la mise en œuvre de la Convention Intercommunale d'Attribution (CIA) et du PPGD (Plan partenarial de gestion de la demande). Cette CIL doit se constituer au plus vite et réunir les différents partenaires afin de définir les orientations. Les attentes de chacun doivent être conciliées dans des orientations communes. Il s'agit de définir, de manière concertée, les orientations à prendre. La loi implique que les EPCI prennent rapidement en main ces réformes, cependant ces lois ne sont pas adaptées au territoire. La CIL va avoir pour objectif de déterminer des orientations pour ensuite les transformer en actions et objectifs dans le PPDG et dans la CIA.

La CIL prévoit donc la mise en place de deux dispositifs : un basé sur la gestion de la demande (PPGD), un autre qui repose sur l'attribution des logements (CIA). La CIL peut être constituée en deux niveaux d'instances : une instance politique, qui a pour but de définir des orientations stratégiques et politiques, et une instance technique. Un règlement intérieur doit être fixé. Des groupes de travail doivent également se réunir pour fixer les orientations et les mettre en commun par la suite. La CIL doit donc se réunir une première fois puis des groupes de travail seront constitués selon les différentes thématiques pour fixer des orientations. La CIL a plusieurs objectifs : adopter des orientations en matière d'attributions et de mutations, définir des modalités de coopération, suivre la mise en œuvre des outils en matières de peuplement et d'attribution. La CIL de la CAMSMN fixe des règles communes à l'ensemble du territoire.

La CIL peut prendre les orientations suivantes sur le territoire de la CAMSMN : Lutter contre la vacance, notamment dans le Mortainais (modernisation et adaptation du parc social, communication autour des logements disponibles) ; rendre les processus de gestion de la demande et d'attribution plus homogènes et transparents sur le territoire de la CAMSMN ;



favoriser la diminution des délais d'attribution de logements sociaux ; cibler un public prioritaire et les moyens mis en œuvre.

Cette CIL pourrait se réunir en septembre 2017. Ceci donne le temps aux différents acteurs du logement social de s'appropriier ces réformes et de prendre connaissance des différents dispositifs à mettre en place. Ce travail d'appropriation et de compréhension doit être fait par tous avant de réunir la CIL pour que celle-ci ait plus d'efficacité.

Pour favoriser la diminution de la vacance deux points pourraient être améliorés : une baisse des délais d'attribution et un accompagnement des bailleurs sociaux lors des visites de logement. En effet, le fait de passer par l'intermédiaire du service logement dans les grandes villes rallonge les délais d'attribution. Des logements restent donc vacants le temps que des dossiers soient proposés. Si le bailleur gérait toute la demande, ces délais seraient moins importants. Concernant les visites accompagnées par le bailleur, ceci permettrait au bailleur de mieux louer leur logement et de voir avec les éventuels locataires des travaux qui pourraient être faits. Ces demandeurs seraient plus à même de se projeter dans le logement. Le nombre de logements vacants pourrait donc diminuer.

#### *2<sup>ème</sup> étape : Mise en place du PPGD, volet gestion de la demande*

A la suite de cette CIL un travail devra être engagé avec les différents partenaires pour établir un projet de PPGD. Des groupes de travail pourront être formés pour travailler sur les différents volets qui doivent être présents dans ce plan (dispositif de gestion partagée, droit à l'information du demandeur, un service d'accueil et d'information des demandeurs). Un premier projet de ce plan pourra être proposé et validé par la CIL au printemps 2018. Les bailleurs du département avaient travaillé ensemble sur un PPGD. Celui-ci peut servir de base à la CAMSMN qui devra ensuite l'adapter au contexte local. Parallèlement, la CIL peut se réunir une nouvelle fois afin d'échanger sur l'avancement des différents projets et sur le PPGD, ainsi que la CIA.

Le Plan Partenarial de Gestion de la Demande (PPDG) est établi pour 6 ans. Celui-ci s'appuie sur les orientations qui ont été définies par la CIL. Ce Plan a pour but de définir concrètement les orientations qui seront prises et de mettre en place des actions pour gérer la demande. Un projet de plan doit être élaboré en accord avec la CIL. Ce plan organise la gestion partagée de la demande, satisfait le droit à l'information des demandeurs, et traite les

demandes émanant des ménages en difficulté. Il peut prévoir des dispositifs facultatifs : un système de cotation de la demande, un système de location « voulue ». La location « voulue » pourrait être envisagée sur le territoire puisqu'elle donne la possibilité au demandeur de se positionner lui-même sur un logement et devient acteur du processus. Ceci pourrait alléger le travail des services logement et donner l'impression aux demandeurs de s'impliquer dans la démarche et de ne pas être passif dans sa recherche de logement. Ce dispositif pourrait également favoriser une diminution des délais d'attribution puisque les demandeurs suivraient leur demande et le service logement aurait moins de dossier à traiter. Selon le rapport de la fondation Abbé Pierre, la location « voulue » permet de redonner du choix aux demandeurs et permet aux bailleurs de réduire ses coûts, de lutter contre la vacance et de réduire les refus.

La mise en place d'un système de cotation de la demande pourrait également être prévue par le PPGD. Ce système a déjà été mis en place dans la commune d'Avranches mais celui-ci a été un échec du fait de la priorité de situation qui arrivait entre temps. Ce système est basé sur une évaluation objective des demandes en fonction des critères donnant le droit à un certain nombre de points permettant de hiérarchiser les demandes. Ceci permettrait que les ménages réellement en difficulté bénéficient de logements sociaux disponibles. Cependant pour que ceci fonctionne il sera nécessaire d'instaurer ce principe à toutes les communes de la CAMSMN. La cotation permet de donner la priorité aux ménages en difficulté et améliore la transparence des attributions. La cotation n'implique pas d'appliquer les mêmes critères partout mais de s'assurer que les critères décidés localement l'ont été en toute connaissance de cause. La fondation Abbé Pierre, propose, pour répondre à la critique qui est de dire que ce n'est qu'un système mathématique déshumanisant, de conserver 5 à 10% d'attribution hors critères pour des situations exceptionnelles qui n'entrent pas dans les cases de la cotation.

En ce qui concerne la gestion partagée de la demande, le département de la Manche dispose d'un fichier mis en place par Manche Habitat et il est reconnu par la loi comme tel. C'est un système particulier de traitement automatisé. La CAMSMN n'a donc pas besoin de créer un nouveau dispositif puisqu'il est reconnu par l'Etat. Ce dispositif doit être cependant élargi à l'EPCI pour qu'il ait accès aux demandes comme le prévoit la loi. Ce logiciel est un outil de gestion de la demande mais il va même plus loin, c'est également un outil qui suit la demande jusqu'à l'attribution. Ce logiciel peut donc être gardé, il est même préférable de le conserver, mais son fonctionnement doit être revu pour y intégrer les nouveaux acteurs du logement social. Il peut également prévoir une communication plus importante entre les communes.

Pour satisfaire le droit à l'information des demandeurs il est nécessaire que la CAMSMN mette en place un lieu d'accueil physique. Ce lieu d'accueil physique est un lieu d'accueil labellisé par le service d'information et d'accueil des demandeurs dont la fonction est centrée sur l'information des demandeurs et du public. Il doit exister au moins un lieu d'accueil commun aux partenaires. Sur le territoire de la CAMSMN il serait intéressant qu'il y ait un lieu d'accueil physique sur chaque pôle territorial dans la commune ayant le plus de logements sociaux (Avranches, Brecey, Saint-James, Saint-Hilaire-du-Harcouët, et Mortain Bocage). Cette répartition avec 5 lieux d'accueil physique, qui seront en même temps des guichets enregistreurs, permet d'offrir aux demandeurs une proximité et d'avoir des informations disponibles mais aussi de faire une demande s'il est intéressé. Ce fonctionnement en pôle permet de ne pas déstabiliser les demandeurs. En effet, la fusion est récente et la population est encore attachée à ce type de fonctionnement.

Un groupe de travail à l'échelle du département pourra être constitué à l'initiative des services de l'Etat pour élaborer les PPGD des EPCI. Cependant, il est nécessaire que chacun dispose d'un plan à la fin de la démarche. Il serait donc intéressant de se rapprocher des EPCI de la Manche (ou des départements voisins) concernés par la réforme afin de partager les modes d'interventions de chacun. Par exemple, Flers Agglo, qui est caractérisé par un territoire similaire à celui de la CAMSMN, fonctionne sur ce type de démarche partagée. Cette agglomération favorise le travail en commun avec les EPCI pour l'élaboration des différents plans et règlements. Certains EPCI, hors département, ont également choisi de confier l'élaboration de leur PPGD à un prestataire extérieur.

Le PPGD peut reposer sur les orientations suivantes : créer 5 lieux d'accueils physiques dans les 5 pôles territoriaux et définir au mieux les lieux d'enregistrement existants ; conserver le logiciel de gestion partagée et y intégrer l'EPCI pour qu'ils puissent avoir connaissances de l'état des demandes ; mettre en place une location « voulue »

*3<sup>ème</sup> étape : La Convention Intercommunale d'Attribution, volet attribution*

La CIL a également pour objectif de mettre en œuvre une CIA. Cette convention doit également être rédigée rapidement afin de définir, concrètement, les orientations d'attribution. Ce document contractuel doit être le résultat des différents points de vue et orientations selon les acteurs. Ce document peut être rédigé par un comité technique. La CIA doit être mise en place le plus rapidement possible puisque c'est elle qui a pour objectif de fixer les moyens mis en place pour atteindre les objectifs définis par la CIL. C'est donc elle qui va donner les directives aux bailleurs et aux communes.

Il s'agit là du volet sur l'attribution. Sur le territoire de la CAMSMN cette convention doit fixer des objectifs en accord avec les différents partenaires. Concernant les critères d'attributions ils doivent être plus transparents et décidés en accord avec les différents partenaires. Il faut également fixer les critères de proposition des communes. Ceci n'est pas indiqué par la loi mais ces critères doivent être transparents également pour le demandeur et le bailleur pour savoir pourquoi un dossier est proposé. L'écriture des critères doit se faire en commun avec les communes, les bailleurs et la CAMSMN.

La loi Egalité et Citoyenneté prévoit des modifications dans les critères d'attributions. Pour attribuer un logement social il est tenu compte du patrimoine, de la composition, du niveau de ressources et des conditions actuelles de logement du ménage, de l'éloignement des lieux de travail, de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs, et la mobilité géographique liée à l'emploi.

La CIA doit concrètement : fixer les critères pour la proposition d'un dossier (ex : urgence social, critères sociaux (ancienneté, rapport loyer/revenus, composition familiale, la particularité du contexte familial, raison de santé, handicap lié au logement, mutation professionnelle, nouvel emploi ou changement de travail, logement vendu, inconfortable), critère de territoire et fixer les critères d'attribution ; mettre en place des actions pour lutter contre la vacance, notamment en réduisant les délais d'attribution ; fixer les objectifs quantifiés et les moyens d'y arriver.

Au vue de l'analyse statistique, les dispositifs doivent prendre en compte en priorité les personnes âgées et les personnes seules qui représentent une forte part des occupants de logements sociaux et de demandeurs. Les jeunes doivent également être ciblés puisque leurs demandes sont plus importantes que la proportion de jeunes occupants des logements sociaux. Ils sont donc de plus en plus en difficulté et se tourne vers les logements sociaux.

Ces propositions d'orientations et de préconisations s'appuient sur les différents constats statistiques, sur les attentes de la loi et sur les différents enjeux sociologiques. Elles permettent de saisir la direction dans laquelle la CAMSMN doit se lancer. Les entretiens réalisés avec les communes ont permis d'éclairer les différents enjeux sociaux autour du logement social. Ces entretiens comportaient une dimension sociologique qui s'ajoutait à une dimension plus administrative du logement social. Il s'agissait de comprendre le ressenti des individus vis-à-vis du logement social, leur perception de ceux-ci mais également le ressenti général autour de ce type de logement. Parallèlement à cette dimension, l'analyse a permis de montrer que les enjeux ne sont pas les mêmes selon le type de territoire et son contexte. Ces entretiens avec les communes constituent une approche essentielle, cependant ces entretiens ne sont pas suffisants puisqu'il s'agit uniquement du point de vue rapporté par les agents qui se chargent de l'enregistrement de la demande. Bien que ceux-ci aient un point de vue plutôt global du fait de leur position et des différentes rencontres qu'ils sont amenés à faire, il ne s'agit pas du point de vue des habitants eux-mêmes sur leur logement, et plus largement leur quartier. Voici donc une des limites de cette partie, bien que ces entretiens avec les communes offrent tout de même une porte d'entrée sur la perception du logement social et les modes d'habiter sur le territoire de la CAMSMN. De ce fait, des observations ont été menées et des entretiens avec les habitants ont été réalisés. La partie suivante a pour objectif d'analyser de manière sociologique ces différents constats.

## VI. Une mixité sociale est-elle possible ?

Depuis la prise en compte de la mixité sociale dans les politiques publiques, un constat peut être fait : les politiques d'habitat et de la ville menées au nom de la mixité sociale pour des villes et des quartiers divers sont inefficaces et insuffisantes. Les résultats attendus ne sont pas atteints et le processus de ghettoïsation continue d'être présent dans certaines villes. La dégradation des grands ensembles, l'augmentation des difficultés économiques et par là même des difficultés sociales, l'augmentation de la violence urbaine, sont autant de facteurs qui doivent être analysés pour saisir cet échec des politiques publiques. Ni la rénovation urbaine des quartiers d'habitat social, ni la valorisation foncière des communes populaires n'ont entamé la concentration spatiale des ménages les plus modestes, qui s'est poursuivie au cours des années 2000. Le processus de concentration des plus pauvres continue d'être une dynamique contemporaine d'évolution des espaces populaires, et notamment franciliens selon Antonine Ribardièrè<sup>31</sup>. Dans ce cadre, une des questions qui reste en suspens est celle de savoir si une mixité sociale est réellement possible dans des quartiers d'habitat social où la stigmatisation ne cesse de régir les perceptions des différents individus, intérieurs et extérieurs au quartier. Cette mixité sociale, encore recherchée par les différents dispositifs étudiés précédemment, est aujourd'hui au cœur des débats et sert de fil conducteur à de nombreuses politiques publiques. Au vu des différents constats, une question se pose : une mixité sociale est-elle atteignable ou la ségrégation sociale est-elle résolue à persister ? Toujours en étudiant un territoire rural, l'enjeu est également de saisir les différences entre le rural et l'urbain dans la mise en œuvre de la mixité sociale.

Différents entretiens et observations viennent compléter cette approche. Une analyse plus poussée d'un espace en particulier a été réalisée : il s'agit du quartier Turfaudière – Mermoz. L'étude de ce quartier, à la fois sociologique et ethnologique, donne un aperçu d'un quartier situé dans une aire urbaine mais sur un territoire à dominante rurale.

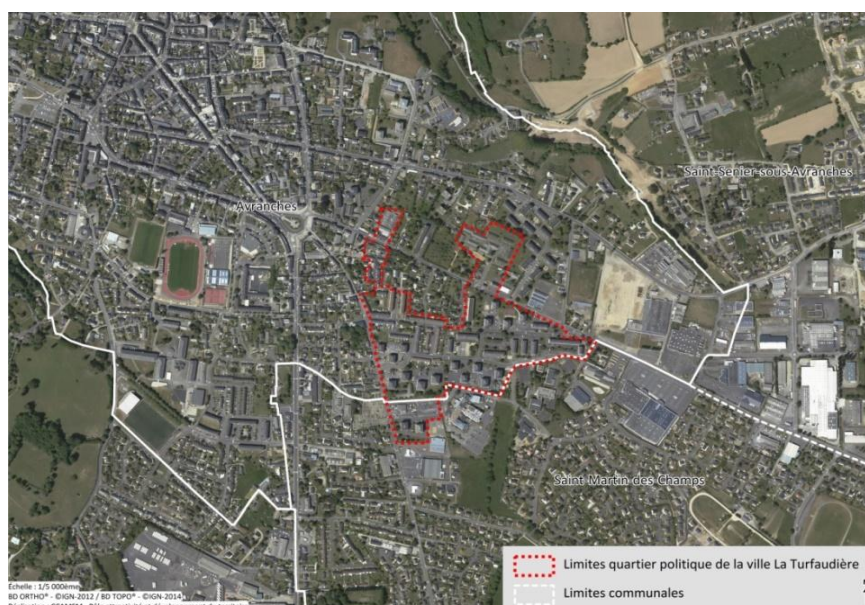
Ce quartier est le principal quartier de logements locatifs sociaux sur le territoire de la CAMSMN, la concentration y est la plus forte (34,5% de logements sociaux) et le nombre de logements est le plus important (1 409 logements sociaux). Près de la moitié des logements sociaux de cette ville sont concentrés dans le quartier de la Turfaudière – Mermoz. La ville d'Avranches est une ville centre au cœur d'un territoire rural. Ce quartier est donc particulier

---

<sup>31</sup> Ribardièrè Antonine, « Richesse et pauvreté dans les communes populaires franciliennes : les politiques du logement changent-elles la donne ? », *L'Espace géographique*, 2016/1 (Tome 45), p. 61-78

du fait de sa position géographique sur le territoire : situé dans la commune ayant le plus fort taux de logements sociaux et dans l'aire urbaine du territoire de la CAMSMN. Il l'est également du fait de son inscription en tant que quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). C'est le seul QPV de la communauté d'agglomération et c'est la première fois qu'un quartier sur le territoire de la CAMSMN est inscrit dans ce dispositif. Cette qualification permet au quartier de recevoir des aides supplémentaires de la part de l'Etat et également d'avoir des moyens supplémentaires pour mettre en œuvre des dispositifs culturels, associatifs ou encore de proposer différentes animations. Ce nouveau dispositif a pour but de simplifier les dispositifs anciens et de redéfinir les périmètres d'intervention pour concentrer les moyens vers les territoires les plus en difficulté. Les QPV sont définies en fonction d'un critère unique : celui du revenu par habitant. Le quartier Turfaudière – Mermoz est donc inscrit dans un contrat de ville (2015-2020). 79% de la superficie du quartier prioritaire est située dans l'IRIS « Quartier HLM ». 543 logements sociaux sont situés sur le QPV. Le quartier se compose d'habitat collectif et d'habitat individuel. C'est pour ces différentes raisons à la fois quantitatives et qualitatives que ce quartier a été choisi pour cette étude de cas.

Carte : Délimitation du quartier de la Turfaudière – Mermoz sur la ville d'Avranches et de Saint-Martin-des-Champs



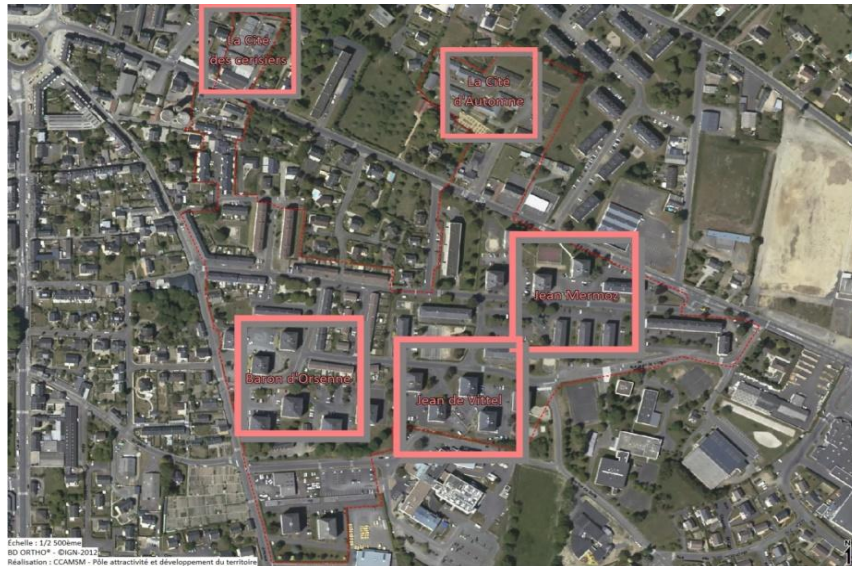
Source : Contrat de ville

Le quartier peut toutefois être distingué en 5 secteurs, ou « sous-quartiers » : Baron d'Orsenne, Jean Mermoz, Jean de Vittel, Cité des cerisiers, Cité d'automne. Une différence dans l'identité des quartiers entre la cité d'Automne (foyer pour personnes âgées), la cité des Cerisiers (ancienne cité d'urgence) et les autres secteurs (Jean de Vittel, Baron d'Orsenne et



Jean Mermoz) se fait ressentir. Ces différences sont dues à la distance géographique qui sépare ces secteurs, mais également aux habitants de ces sous-quartiers qui n'ont pas les mêmes caractéristiques.

**Photographie aérienne : Secteurs du quartier Turfaudière – Mermoz**



Source : Contrat de ville

Ce quartier de logements sociaux, construit dans les années 70, rassemble 1 120 habitants. C'est un quartier avec pour principale fonction une fonction résidentielle. Au sein du quartier il n'y a qu'un bar, le Cod'Bar, qui représente la seule activité commerciale permanente sur le quartier. Un maraicher s'installe une fois par semaine sur le quartier. Les commerces et services (boulangerie, pharmacie, coiffeur, etc.) sont présents à proximité du quartier mais ils se situent en lisière, et non en son sein. Des axes routiers importants à l'échelle de la ville entourent ce quartier. Deux terrains de sports ouverts sont présents, un projet de jardin partagé a également été mis en place. Une aire de jeux pour les enfants est implantée sur le quartier. Le collège de la Chaussonnière et la salle multisport, qui porte le même nom, sont limitrophes. Une boîte à livre a été mise en place dans le quartier afin de favoriser l'échange.

L'antenne de l'Office Public HLM Manche Habitat est également implantée dans le quartier du fait de la forte présence de logement social, c'est la seule antenne du département. L'implantation à Avranches, et particulièrement dans le principal quartier d'habitat social, est due au nombre important de logements sociaux. L'antenne représente une proximité locale pour les habitants.



Les données ci-dessous permettent de visualiser de manière chiffrée le quartier. Ce qui peut être retenu est que le quartier est caractérisé par une forte présence de personnes seules et une population assez âgée. Les ressources des habitants sont relativement faibles.

Données chiffrées sur le quartier de la Turfaudière – Mermoz :

Les chiffres de l'Observatoire régional des quartiers (*données DRJSCS de Basse-Normandie – système SISTER, 2014*) soulignent les faits marquants suivants (Attention, chiffres au niveau de l'IRIS Quartier HLM) :

- ▶ le revenu annuel médian au sein de l'IRIS atteint **11 600 euros** (17 265 euros au niveau communal)
- ▶ **24% des habitants** de ce quartier vivent en dessous du seuil de pauvreté (17% au niveau communal)
- ▶ 14% des familles sont **monoparentales** (9% pour Avranches)
- ▶ **24% des salariés le sont à temps partiel** (19% pour la valeur de référence)
- ▶ le taux de chômage atteint 18%

Manche Habitat est l'unique bailleur du quartier la Turfaudière-Mermoz. Il possède **543 logements** sur le quartier pour 961 habitants (sur les 1 120 habitants du quartier prioritaire). Les statistiques fournies en janvier 2015 montrent que (statistiques fondées sur les titulaires des baux) :

- ▶ **35% des locataires** dont le bail est à leur nom ont **plus de 60 ans**. 0,55% ont moins de 20 ans.
- ▶ **51,20% des logements** sont habités par des **personnes seules**. **22,46%** par des **familles monoparentales**. Seuls **8,83%** des locataires sont un couple avec enfant(s).
- ▶ **60,41%** des habitants des résidences HLM touchent l'**Aide personnalisée au logement (APL)**
- ▶ **28,18%** des habitants des résidences HLM sont des **retraités**, **4,05%** sont **cadres administratifs et commerciaux**, **19,5%** sont **employés**. **16,39%** des locataires sont au chômage, alors que le taux de chômage est de **6,8%** au 4<sup>e</sup> trimestre 2014 à l'échelle du bassin d'emploi d'Avranches.
- ▶ **Chiffres du chômage** sur le quartier prioritaire (*données Pôle Emploi, septembre 2015*) :
  - 189 demandeurs d'emploi parmi lesquels on trouve :
  - 21% de jeunes
  - 20% de séniors (+ de 50 ans)
  - 17% de personnes handicapées
  - 50% de chômeurs de longue durée
  - 58% de bénéficiaires de minima sociaux

Source : Contrat de ville

## 6.1. Ségrégation ou mixité sociale ?

« La notion d'entre-soi désigne le regroupement de personnes aux caractéristiques communes, que ce soit dans un quartier, une assemblée politique, ou encore un lieu culturel. Elle sous-entend l'exclusion, plus ou moins active et consciente, des autres. »<sup>32</sup>. Voici la définition qu'offre Sylvie Tissot dans son article « Entre-soi et les autres ». Cette définition place le phénomène de l'entre-soi comme une concentration d'une population homogène dans un territoire défini. Au vu de cette définition, le processus de ségrégation pourrait être

<sup>32</sup> Tissot Sylvie, « Entre soi et les autres », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 204, no. 4, 2014, pp. 4-9

assimilé à celui de l'entre-soi. La ségrégation désigne la séparation physique des lieux de résidences des groupes sociaux dans l'espace, c'est un processus de mise à l'écart de groupes sociaux, résultant de stratégies spatiales concernant les lieux de résidence, mais aussi les lieux d'éducation, de travail, de loisirs, etc. C'est donc une différenciation socio-spatiale qui implique des mouvements subis de relégation mais aussi des mouvements choisis de l'entre-soi. La ségrégation concerne donc les personnes ayant des faibles ressources mais également des personnes avec des ressources élevées. La différence entre la ségrégation et l'entre-soi peut se saisir ici de façon simple. L'entre-soi est une forme de ségrégation mais dont les mouvements sont choisis, que ceci soit inconscient ou non.

Le regroupement de personnes aux caractéristiques communes dans les quartiers d'habitat social peut recouvrir de l'entre-soi. Cependant, ceci se passe de manière inconsciente et les politiques urbaines ont longtemps favorisé cet entre-soi. En effet, la concentration de logements sociaux dans un espace défini a offert un type d'habitat identique à des personnes ayant des caractéristiques communes. Les personnes étant éligibles aux logements sociaux sont soumises à des plafonds de ressources. De ce fait, les caractéristiques économiques sont proches entre les habitants de ces quartiers. L'entre-soi favorisé par les politiques publiques de l'habitat a conduit à une concentration de personnes ayant des caractéristiques communes, bien que les trajectoires sociales et résidentielles ne soient pas uniques, dans des quartiers fuit par des personnes « différentes ». Le problème qu'ont amené ces politiques est aujourd'hui identifié avec une volonté de lutter contre cet entre-soi et plus globalement contre la ségrégation. Cette dernière, qui est à la fois un état et un processus, est aujourd'hui largement commentée dans les différents débats. A l'opposé, c'est le terme de mixité sociale qui est mis en avant. Les nouvelles réformes, largement expliquées dans les parties précédentes de ce dossier, vont dans le sens de la mixité sociale. L'objectif étant de produire une diversité de l'habitat dans des espaces identifiés. Différents processus de démolition de logements sociaux, mais aussi de reconstruction ou de rénovation ont été mis en place. Cependant, ceux-ci ont vite trouvé leurs limites et se sont montrés inefficaces face à la crise présente aujourd'hui. Cette crise est à la fois une crise de la structure architecturale des logements sociaux, mais plus largement une crise du sens, une crise identitaire de personnes se retrouvant dans des quartiers avec des personnes similaires et se sentant reléguées par les politiques publiques.

La ségrégation socio-spatiale des quartiers de logements sociaux a été beaucoup analysée par les sociologues. Cette ségrégation a parfois été qualifiée de pathogène

entraînant des problèmes sociaux. Cependant, comme l'analyse a pu le montrer, les espaces ruraux et urbains ne sont pas animés par les mêmes enjeux. La ségrégation est-elle ressentie de la même façon dans un territoire rural ?

Lors des entretiens et des observations le constat a été fait que les habitants de la Turfaudière – Mermoz vivent de manière plutôt renfermée sur leur quartier, bien que la ségrégation ne doit pas être directement associée à ce quartier rural. Certes, les habitants se rendent rarement dans le centre-ville et font leurs courses dans les commerces à proximité. Pour ces habitants tous les équipements sont à proximité. De ce fait une forme d'entre soi ce produit, due notamment à des modes d'habiter plutôt similaires à première vue et des caractéristiques communes. Ceci est également dû au fait que les modes de financements des logements offrent une opportunité de logement à des personnes semblables d'un point de vue économique. L'entre-soi implique une forme de distance entre « nous » et « eux », c'est-à-dire entre les personnes habitant le quartier et les autres, entre leur quartier et le centre-ville. Cependant, la ségrégation n'est pas vécue de manière aussi forte que dans les zones urbaines. Aucun habitant n'a employé ce terme et ils ne se sont pas non plus étendus sur le sujet lors des questions concernant leur potentielle exclusion et relégation dans ce quartier, contrairement au sujet du voisinage qui a été beaucoup plus investi. Ce dernier a été investi par toutes les personnes, peu importe leur âge, leur activité professionnelle et leur trajectoire sociale.

Les trajectoires résidentielles peuvent participer à former un entre-soi entre les personnes du quartier qui partagent les mêmes lieux de vie et les mêmes structures. En s'intéressant par la suite aux différentes trajectoires résidentielles, une nuance sera toutefois apportée. L'entre-soi se construit, selon Sylvie Tissot, selon les frontières sociales établies par les individus. L'entre-soi est donc une catégorie de l'action qui est sans cesse en mouvement. L'entre-soi peut aller jusqu'à former des formes de ghetto, notamment dans les espaces urbanisés. Une auto-ségrégation peut également se développer. Les espaces ruraux, telle que la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie, limite ce processus. La densité de population étant moins forte qu'en milieu urbanisé, les logiques d'exclusions sont moins fortes et les dispositifs d'insertion touchent une large partie de la population qui se sent écoutée. Camille François aborde la question de l'atteinte à l'entre-soi lors des opérations de démolition impliquant un processus de relogement. Le relogement des personnes vivant dans un logement social peut être vécu comme un déracinement du lieu d'attache. Lors du

relogement, certains habitants souhaitent rester dans leur quartier pour conserver ou retrouver leurs repères.

Dans toutes les communes rencontrées, et non pas uniquement dans le QPV, un constat a été fait. Il existe un espace géographique qui souffre d'une mauvaise réputation. Il peut s'agir d'un quartier, d'un lotissement, ou même uniquement d'une rue. Cette stigmatisation d'un espace de logement locatif social est réelle et a été remarquée fortement en milieu urbain mais également en milieu rural. La commune d'Avranches représente l'air urbaine de la CAMSMN, c'est donc à cette commune qu'il est fait référence lorsque qu'il s'agit d'une zone urbaine sur le territoire de la CAMSMN. Cette stigmatisation d'un espace est fortement représentée dans certains cas. Certains demandeurs, notamment ceux qui n'ont pas encore été en logements sociaux, préfèrent attendre plus longtemps l'attribution d'un logement social plutôt que de se voir attribuer un logement dans cette zone qui souffre d'une mauvaise image. Ce stigmate de certains quartiers est dû aux comportements de certains habitants, présents sur le quartier ou non, mais qui ont laissé une image négative. Il peut suffir qu'une famille ne respecte pas le voisinage ou soit la cause de diverses nuisances pour que les habitants partent et que les demandeurs ne veulent plus s'installer dans ce quartier. « *une famille suffit à vider une barre* » (médiateur de Manche Habitat). L'image du quartier ou de la rue est essentielle pour attribuer les logements sociaux et une mauvaise image ne favorise pas la diminution de la vacance, principal enjeu sur le territoire. Dans ce cadre il ne s'agit pas uniquement de trouver un toit mais également d'un environnement social et d'un lieu où les habitants se sentent bien. Les quartiers stigmatisés le sont généralement par les événements qu'ils ont connus, par exemple des problèmes économiques ou sociaux à une certaine période, même si ceux-ci ne sont plus présents sur le quartier l'image reste. C'est ce qui a été révélé dans les divers entretiens. Le demandeur qui refuse un quartier pour cause de la mauvaise image renvoyée ne veut pas être assimilé à un quartier avec des problèmes. Ce phénomène social conduit à une ségrégation socio-spatiale de certains quartiers et de certaines populations. La discrimination résidentielle est de plus en plus évoquée dans les débats autour de ce phénomène de discrimination. Le sénat a reconnu en janvier 2014 la discrimination par le lieu de résidence. Quand un quartier souffre d'une mauvaise image qui est renvoyée, les personnes ne veulent pas habiter dans celui-ci par peur d'être eux-mêmes stigmatisés et d'être discriminés par leur lieu de résidence.

La frontière entre le quartier de logement social qui souffre d'une mauvaise image et le reste de la commune se creuse. Ce phénomène de rupture et de clivage est d'autant plus fort

dans les grandes villes où le logement social est plus dense. Ce phénomène se ressent également dans le milieu rural dans une moindre mesure, ceci doit toutefois être analysé. Un agent en charge d'enregistrer la demande et de proposer des dossiers au bailleur indique « *Ce n'est pas le fait d'aller en logement social qui pose problème, mais c'est dans quel quartier de logement social* ». Ces propos posent donc un problème essentiel : ce qui est stigmatisé ce n'est pas le logement social mais les différents quartiers de logements sociaux. Toutefois ces zones stigmatisées restent minoritaires et une partie des logements sociaux se portent très bien et ne souffrent d'aucune exclusion ou stigmatisation, bien que l'image du logement social reste pour certains habitants ou personnes extérieures, stigmatisante.

Le terme de ségrégation socio-spatiale est plus adapté. En effet, la ségrégation spatiale correspond à l'isolement d'une population dans un quartier, tandis que la ségrégation sociale correspond à un isolement dû à des origines ethniques, culturelles, ou encore économiques. Cependant, ces deux types se rejoignent et sont liés. La ségrégation due au logement social peut être considérée comme un effet pervers des politiques gouvernementales mises en place lors des politiques de construction. Les causes qui engendrent la ségrégation. La ségrégation est donc une idée, « *un mot dépendant et indissociable d'un contexte social, historique, idéologique, politique, voir religieux* » (Fourcaut).

Les phénomènes sociaux de ségrégation socio-spatiale sont donc accentués par l'image donnée au logement social. Cette image négative de certains quartiers fait fuir certains demandeurs et même certains habitants qui ne souhaitent pas rester. Ce dernier cas accentue le phénomène de *turn over*. Les habitants qui vont se retrouver dans ces logements sont donc les personnes qui n'ont pas le choix. De ce fait la mixité sociale ne sera pas totalement réalisée. Les difficultés se cumulent et l'image du quartier n'est pas revalorisée. Des travaux de réhabilitation ont lieu sur le territoire de la CAMSMN pour donner une nouvelle image de ces quartiers et donner envie aux demandeurs de s'installer et de rester. Cependant les processus de stigmatisation sont forts et fortement ancrés dans les mémoires collectives. Maurice Halbwachs<sup>33</sup> s'est intéressé à la mémoire collective. Il donne deux sens à celle-ci. Le premier renvoie à l'idée que la mémoire individuelle est systématiquement influencée par les cadres sociaux dans lesquels elle s'insère. Le second renvoie au fait que la mémoire collective prend un sens plus radicalement collectiviste et renvoie à la mémoire du groupe lui-même, au-delà de la mémoire de ses membres. La mémoire collective est donc

---

<sup>33</sup> Halbwachs Maurice, *Les cadres sociaux de la mémoire* (1925), Paris, Librairie Félix Alcan, Première édition, 1925

plus forte et construite par des cadres sociaux. Les logements sociaux sont inscrits dans cette mémoire collective et influencés par les cadres sociaux.

La concentration de logements sociaux dans un quartier entraîne un sentiment d'exclusion et d'enfermement. Une meilleure répartition des logements sociaux favorise qu'il n'y ait pas une fracture sociale importante. Ce constat peut être fait avec une analyse comparative entre la ville d'Avranches et celle de Brécey. A Avranches, près de la moitié des logements sociaux sont concentrés dans un même quartier, à l'inverse à Brecey la répartition est plutôt égale sur la commune. Selon l'agent en charge d'enregistrer les demandes et de proposer des dossiers au bailleur social à Brécey, il n'y a pas ce sentiment d'exclusion des demandeurs de logements sociaux. A Avranches, ce sentiment d'exclusion est plus important, notamment dans les quartiers avec une forte concentration de logements sociaux.

En dehors de l'exclusion résidentielle c'est une exclusion plus globale qui peut être ressentie par les habitants de logements sociaux. Ceux-ci ont des difficultés économiques, voir sociales, ils sont dans une situation compliquée. Le taux de chômage y est plus important que dans le reste de la population. Ce qui peut être ressenti est une exclusion plus large, une exclusion de la société qui se ressent et s'accroît à travers le logement.

Les habitants de logements sociaux, qui ont eu une trajectoire résidentielle difficile et qui cumulent des difficultés économiques, voient ces logements comme une aide, comme une opportunité. Pour certains c'est un tremplin, pour d'autres c'est un logement qu'ils vont occuper longtemps et dans lequel ils se sentent bien. La très grande majorité des habitants n'ont pas de problèmes particuliers. Il n'est pas question ici de dire que tous les logements sociaux sont stigmatisés. Certes certains quartiers ou rues le sont, mais ce sont des exceptions. Les études en milieux urbains montrent ces divergences avec le rural. Par exemple l'article de Laurent Courtois « Partir ou rester », utilise le mot de « ghetto urbain » pour caractériser certains territoires. Il montre que certains quartiers sont caractérisés par un fort enfermement. Il fait référence aux travaux d'Erving Goffman et à son étude de l'univers de l'enfermement institutionnel. Les quartiers urbains d'HLM sont enfermés sur eux-mêmes architecturalement et géographiquement. Les habitants ressentent un fort isolement, un sentiment de contrôle et de limitation de la prise d'initiative. Sur le territoire de la CAMSMN, ce processus est limité. Les concentrations de logements sociaux étant faibles, cette étude faite en milieu urbain ne peut pas être transposée aux milieux ruraux qui ne sont pas caractérisés par ce type de

construction. Eric Maurin<sup>34</sup> montre que les problèmes de ségrégation sont la conséquence de tensions séparatistes qui traversent la société, autant au niveau urbain que rural. Cette ségrégation ne caractérise pas uniquement deux extrêmes mais elle est présente dans toute la société. Chaque groupe fuit celui qui lui est inférieur. L'environnement social pèse sur le destin de chacun.

Photographie : Cité du Val-de-Sée à Sourdeval



Crédit photo : Marion Lejeune

Les modes d'habiter dans les logements sociaux ne sont pas identiques. Le focus sur le quartier de la Turfaudière – Mermoz permet de saisir ceci. Une sorte d'enclavement peut caractériser ce quartier du fait de sa taille importante par rapport au nombre de logements sociaux dans les autres communes sur le territoire de la CAMSMN. Cependant, la comparaison de ce quartier à d'autres quartiers sur des territoires plus urbanisés permet de constater une forte différence. Ce quartier semble ouvert aux autres. Bien qu'un entre-soi se dessine du fait des caractéristiques similaires entre habitants, ce quartier reste accessible et convivial. Les habitants ont des avis contrastés sur leur quartier mais globalement une certaine solidarité en ressort. Ce quartier, s'il était implanté dans une plus grande ville, serait sans doute caractérisé de ghetto du fait des différentes caractéristiques qui unifient les habitants, cependant son implantation dans un territoire rural limite la stigmatisation. Les habitants ne se sentent pas exclus, bien qu'ils soient conscients de la mauvaise image de leur quartier. Vivre en logement social c'est pour la majorité une opportunité. Un attachement au quartier se ressent dans les entretiens. Les modes d'habiter sur le quartier sont à première vue les mêmes entre les habitants, cependant lorsque l'on s'intéresse aux trajectoires sociales et

---

<sup>34</sup> Maurin Eric, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, « La république des idées », 2004, 89p.

aux trajectoires résidentielles il existe des divergences. Les trajectoires de chacun construisent les modes d'habiter. Le terme de trajectoire résidentielle est issu de la sociologie urbaine, il permet de situer les choix résidentiels, de comprendre ces choix à travers des déterminants économiques, sociologiques et institutionnels.

## **6.2. Des dispositifs vers l'aide à la mixité sociale**

Un journal de quartier, le « Turfau'mag », est écrit par les habitants du quartier de la Turfaudière – Mermoz. Ce journal est l'occasion pour les habitants de parler de sujets qui les intéressent, à la fois des sujets d'actualité du quartier, mais aussi des échanges d'astuces, ou d'actualités plus globales. Ce journal permet également de prévenir les habitants des différentes activités prévues et des réunions à venir. Ce journal témoigne d'une envie de partage et de travail commun. Il est également le symbole d'une forme de cohésion et de création d'un lien entre des habitants d'un même quartier. La participation à ce journal est toutefois limitée et tous les habitants n'y participent pas activement.

Les habitants du quartier de la Turfaudière ont un conseil citoyen, comme le prévoit la loi pour les QPV. Ce conseil citoyen permet de redonner une participation des habitants à différentes problématiques qui traversent leur quartier. C'est un moyen de participation qui semble bien investi à première vue dans le quartier puisque plusieurs habitants interrogés ont évoqué leur participation à ce conseil, qu'elle soit ponctuelle ou non. Cependant, au vu du nombre limité d'habitants participant lors de ma présence à ce conseil, il peut être remarqué que c'est seulement une partie des citoyens qui y participent. Ce moyen peut être considéré comme une forme de démocratie participative, les habitants échangeant sur les diverses problématiques, mais une forme démocratique participative uniquement investie par des habitants investis dans le quartier. Divers acteurs sont présents lors de ce conseil : les habitants pour faire monter les revendications, des employés de la ville présents pour apporter leurs réponses sur les questions qui portent sur la sécurité ou sur les projets mis en place, sur l'avancement de certains travaux, etc. Le bailleur social Manche Habitat est également présent pour répondre aux problématiques liées aux logements lors des réunions qui le concernent. Dans certains cas, lors de réunions publiques, comme celle concernant l'aménagement du square Mainemer, certains élus sont également présents.



L'observation faite lors du conseil citoyen a permis de saisir différents enjeux. 12 habitants du quartier étaient présents dont 2 qui animaient le conseil, la coordinatrice du contrat de ville était également là pour recadrer les débats, et la médiatrice du quartier. La configuration était particulière, en effet les chaises étaient toutes tournées face au rétroprojecteur dans la prévision de la réunion suivante, mais d'habitude la configuration est différente. Les chaises sont en forme de cercle, sans table au milieu, ce qui permet de favoriser l'échange. Le conseil citoyen se réunit une fois par mois, bien qu'au début celui-ci se réunissait plus souvent du fait du nombre plus importants de problématiques. Des permanences du conseil citoyen ont lieu en dehors de ces réunions. Le problème de la participation des adolescents se fait ressentir. Selon la coordinatrice il est très difficile de toucher ces personnes qui ne se sentent pas concernées. Il est également difficile de toucher les personnes qui habitent dans un logement individuel puisqu'elles sont moins sujettes aux différents tracts affichés, par exemple dans les parties communes des immeubles auxquels elles n'ont pas accès. Les personnes présentes sont assez âgées globalement. La parole est donnée à tous les habitants qui souhaitent la prendre. Dans un premier temps le conseil citoyen revient sur les questions posées lors du dernier conseil et étudie les réponses apportées par les différents partenaires. Un temps d'échange sur les diverses actions en cours est prévu. Par exemple lors de ce conseil il s'agissait d'organiser la fête des voisins et la fête du quartier. Durant la fête du quartier, le conseil citoyen sera présent pour parler des différents projets et de l'intérêt de ce conseil. Le but est de se faire connaître et de toucher un plus grand nombre de personnes pour que certains se mobilisent dans ce conseil. Le conseil citoyen est donc un lieu d'échange sur les problématiques qui se posent dans le quartier, sur les animations prévues ou à prévoir, mais aussi sur les aménagements du quartier. L'objectif est de revaloriser le quartier et de l'animer mais également de renforcer le lien social entre les habitants. Ce conseil citoyen semble important pour les habitants investis dans le quartier. Cependant, il y a tout de même une faible participation par rapport au nombre d'habitants sur le quartier qui est de 961 en janvier 2015.

Des animations ont lieu sur le quartier : une fête des voisins est organisée une fois par an, des brocantes organisées par le Cod'Bar, etc. L'espace mosaïque, qui est la maison de quartier, et le centre Saint-Paul organise de multiples activités pour toutes les tranches d'âges (enfants, adultes, et même familles). Ces animations sont de plus en plus tournées vers les activités manuelles et sont souvent gratuites ou à faibles tarifs. Les différentes activités prévues sont de moins en moins tournées vers la consommation et de plus en plus vers la

création. Ceci est à mettre en lien avec les faibles revenus des personnes habitant dans le quartier. 24% des personnes habitant sur le quartier vivent en dessous du seuil de pauvreté et le taux de chômage est de 16% sur le quartier en septembre 2015. Lors des entretiens avec les habitants, nombreux ont été ceux qui ont demandé le tarif pour une activité. Selon un habitant du quartier « *il faut encore sortir des sous* ». Des associations se sont constituées dans le quartier, c'est l'exemple de la Fabrique UPPM (Université Populaire des Parents en Mouvement) qui propose aux parents d'échanger sur la parentalité, « Parole de femme » qui échange sur l'éducation. Le CLAS est également présent sur le quartier, ou encore un réseau d'échanges et de savoirs. Des activités ponctuelles comme permanentes ont lieu. Tous les mercredis après-midi des activités sont mises en place, des sorties occasionnelles sont également proposées. Le centre Saint-Paul est le cœur historique du quartier puisqu'auparavant c'était une ferme et elle était la seule implantée sur le quartier. Aujourd'hui c'est une salle commune pour diverses activités et rencontres avec du matériel à la fois d'activités et de partage (cafetière, micro-ondes, etc.). Ce lieu est accueillant et est ouvert à tous. C'est dans ce lieu convivial que se réunit le conseil citoyen.

Ces animations semblent essentielles pour certains habitants qui investissent ces activités et qui sont présents à celles-ci. Une fois encore, cette participation ne touche pas tous les habitants et ce sont souvent les mêmes personnes qui sont présentes. Ce sont celles qui s'impliquent dans la vie du quartier et qui s'y sentent intégrées. Le rôle des animations est important et permet de créer une vie de quartier. Les développeurs sociaux sont présents dans les différents quartiers depuis les années 80, dû au phénomène de changement de la population habitant ces quartiers. L'objectif étant de créer du lien social et répondre aux problèmes de comportement. Le développement social est étudié par Jeanne Dumoulin, selon qui les développeurs mènent des actions de gestion sociale sur des territoires où le fonctionnement social et urbain pose problème.

### **6.3. Des trajectoires résidentielles différentes comme conséquences de logiques résidentielles différentes**

Lors des différentes observations réalisées dans les communes, la fonction résidentielle des quartiers d'habitat sociaux a été relevée. Ces zones n'ont pas d'autres fonctions. Les logements se ressemblent au sein de la même rue mais également entre les différentes communes. Les modes architecturaux sont les mêmes, et la disposition est la

même. Ce sont des « cités dortoirs ». L'introduction dans ces cités de dispositifs d'aide, d'accompagnement et d'animation a vocation à donner une autre fonction de ces quartiers afin de favoriser la création d'un nouveau lien social entre habitant.

Le logement social sur la CAMSMN est différent selon les communes, certaines communes rurales ont uniquement du logement individuel tandis que d'autres ont plus de logements collectifs. Les modes d'habiter sont différents selon ces types de logement. Les personnes qui vivent dans les logements collectifs sont plus confrontées à des problèmes de voisinage et d'incivilité. C'est dans ce type de logement que le *turn over* est le plus important. Les modes de vie collectifs et individuels ne sont pas caractérisés par les mêmes problèmes. Les habitants de logement collectif sont plus soumis et contraints à une vie collective du fait de la proximité des logements et des parties communes. Comme l'a souligné une personne d'un service logement « *il faut apprendre à vivre en collectif* ». Apprendre à vivre en collectif veut bien dire que les modes d'habiter et les manières de vivre sont différents selon chacun. Il faut intérioriser de nouvelles règles et s'approprier un espace collectif. C'est un style de vie qui doit faire l'objet d'un apprentissage, notamment pour les personnes qui vivaient auparavant dans un logement individuel. Les individus doivent faire face à un processus d'acculturation, c'est-à-dire que leur culture, ou du moins leurs modes de vie, vont être transformés au contact d'autres individus. Les conflits apparaissent lorsque cette acculturation n'est pas réussie. Selon Redfield, Herskovits et Linton, l'acculturation peut être définie comme « *l'ensemble des phénomènes qui résultent d'un contact continu et direct entre des groupes d'individus de cultures différentes et qui entraînent des changements dans les modèles culturels originaux de l'un ou des autres groupes* ». Ici il s'agit particulièrement de la culture résidentielle et des modes d'habiter. L'acculturation en géographie est un concept qui est souvent évoqué. Le déplacement d'un individu ou d'un groupe d'individus engendre souvent un processus d'acculturation dans un pays d'accueil. A une échelle moins importante, le même constat peut être fait pour les personnes qui viennent s'installer dans un logement social collectif. Il est nécessaire pour les habitants de passer par ce processus d'acculturation afin de favoriser le vivre ensemble et de limiter les conflits.



Crédit photo : Marion Lejeune

Le collectif est marqué par une proximité entre voisins et un partage de parties communes. Cependant ce n'est pas forcément dans ce type de structure que les relations sociales sont les plus importantes. La proximité physique peut entraîner l'éloignement des relations sociales et une certaine distance. Max Weber<sup>35</sup>, dans son ouvrage *Economie et société* (1971), écrit « *il existe une tendance fondamentale non pas à resserrer les liens mais plutôt à maintenir la plus grande distance possible en dépit (ou précisément à cause) de la proximité physique* ». R. E. Park<sup>36</sup>, sociologue de l'école de Chicago, s'inscrit dans les mêmes idées et met en avant qu'une aire naturelle n'est jamais tout à fait homogène, et que le voisin du citadin n'est pas vraiment son semblable. La proximité physique n'exclut pas la distance sociale. Au contraire, elle peut la révéler et la renforcer et de ce fait créer des tensions et des conflits. Cependant, le focus sur le quartier de la Turfaudière – Mermoz permet de montrer que dans ce type d'habitat une forme de solidarité se met tout de même en place bien que ces conflits soient présents dans ce quartier et structure une partie de la vie quotidienne des habitants.

Des conflits ont lieu dans toutes les communes, cependant ceux-ci sont parfois de faibles importances. De plus il ne faut pas définir les conflits comme éléments propres aux quartiers de logements sociaux puisque dans tous types d'habitations, sociales ou privées, des conflits peuvent avoir lieu. Les conflits sont le résultat d'une acculturation qui n'a pas été faite correctement mais aussi de modes d'habiter différents. Les parcours résidentiels divers produisent ce résultat. Les habitants, bien qu'ils aient de nombreuses caractéristiques

---

<sup>35</sup> Weber Max, *Economie et société*, I, Paris, Plon, 1971

<sup>36</sup> Park Robert E., *La ville comme laboratoire social* (1929), in Y. Grafmeyer, I. Joseph, *L'Ecole de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Flammarion, 2004

communes, ne s'inscrivent pas tous dans les mêmes logiques résidentielles. Certains habitants voient dans le logement social une étape transitoire tandis que d'autres y sont depuis des années et souhaitent y rester. L'avenir résidentiel n'est pas envisagé de la même façon par tous ce qui conduit à des modes d'habiter divers et des tensions peuvent voir le jour.

Anne Lambert<sup>37</sup>, dans son étude d'un quartier périurbain, revient sur les formes de micro ségrégation dans ces espaces. Bien qu'à première vue ces espaces semblent homogènes, une étude plus poussée de ces quartiers permet de constater que ces espaces sont hiérarchisés. Une cohabitation de ménages qui n'ont pas les mêmes priorités sociales et les mêmes perspectives de mobilité est présente. Des enjeux de classement au sein du voisinage se font sentir. L'ordre spatial de ces quartiers reflète la hiérarchie sociale. La sphère résidentielle est un lieu de recomposition des inégalités. Anne Lambert note également que « *les contours de la sociabilité ne répondent pas seulement à des logiques de proximité spatiale mais s'inscrivent dans les limites des groupes sociaux identifiés* ». Il en est de même pour le quartier d'habitat social, les habitants n'ont pas tous les mêmes aspirations et les mêmes perspectives de mobilité. Certains souhaitent partir au plus vite tandis que d'autres se sentent bien et ces logements correspondent à leurs attentes de trajectoires résidentielles. Le raisonnement longitudinal<sup>38</sup> permet d'appréhender les histoires de vie et les trajectoires résidentielles. Ces différences dans les modes d'habiter et les projets entraînent des conflits de voisinage. Une forme de contrôle social s'instaure également entre les voisins des différents groupes. Il s'agit d'un contrôle informel qui se joue entre voisins et amis. Les rapports d'échanges sont aussi des rapports de force entre différents acteurs. Par contrôle social, il faut entendre la définition suivante : le contrôle social est l'ensemble des moyens et des pratiques, formels ou informels, mis en œuvre au sein d'une société ou d'un groupe social, pour que ses membres agissent en conformité avec les normes dominantes en vigueur. Cette notion est apparue dans les années 1920 chez les sociologues de l'École de Chicago. Talcott Parsons<sup>39</sup> donne une définition plus restreinte : « *le processus par lequel, à travers l'imposition de sanctions, la conduite déviante est contrecarré et la stabilité sociale maintenue* ».

---

<sup>37</sup> Lambert Anne, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, coll. « liber », 2015, 278p.

<sup>38</sup> Grafmeyer Yves, Authier Jean-Yves, *Sociologie urbaine*, Armand Colin, coll. « 128 », 2008, 126p.

<sup>39</sup> Talcott Parsons, *Le système social*, 1951

#### 6.4. Le logement social : les perceptions de cet habitat

Hormis ces quartiers stigmatisés et qui souffrent d'une image dégradée, et qui sont toutefois minoritaires, « l'ambiance générale » semble être plutôt bonne dans les logements sociaux sur le territoire de la CAMSMN. Aux vus des résultats statistiques nous pouvons voir que beaucoup de personnes restent dans leur logement pendant plus de 10 ans (35%). Ce taux important est synonyme d'une faible mobilité mais également d'un sentiment d'intégration dans le quartier. Des habitants se sentent bien dans leur quartier et ne souhaitent pas partir. Lors de la démolition de certaines barres HLM (Saint-Hilaire-du-Harcouët, Avranches), certains habitants étaient émus. Ils avaient construit une partie de leur vie dans ces logements et ce quartier, de ce fait il y avait un attachement, une mémoire commune à un quartier. Cet attachement est analysé par Elsa Ramos<sup>40</sup>. Selon elle, les racines renvoient à une territorialisation de l'identité familiale et individuelle. Le déracinement peut être caractérisé comme un arrachement d'une partie de soi. De ce fait les démolitions de certains logements peuvent être vécu par certains comme un déracinement, une dorme de déracinement de l'ancrage identitaire. Ceci est réel pour les habitants installés dans le quartier depuis plusieurs années et qui se sont investi dans celui-ci, de manière individuelle en construisant des souvenirs, ou collective. C'est dans ce cadre que le sentiment d'appartenance se fait ressentir, l'identité attachée au quartier. Michel Péroni<sup>41</sup>, dans son article « Démolition et mise en mémoire. Quelle mémoire ? » publié dans la revue *Le Sociographe* en 2013, revient sur la mémoire d'un quartier après une démolition. Il y fait une étude de cas dans un quartier d'habitat social qui est l'objet de démolition dû au fort taux de logements vacants et à une ghettoïsation. Ces démolitions ont pour but de favoriser la mixité sociale en relogant les ménages dans différents quartiers. Ces opérations de démolition ont intégré une opération de mise en mémoire, le vécu des habitants y était intégré. Certaines expositions publiques de photos, de souvenirs ont lieu. Ce qui est paradoxal selon l'auteur, est que l'on détruit quelque chose à quoi l'on reconnaît de la valeur puisqu'on organise une exposition qui lui est dédiée. Il y a une instrumentalisation de la mémoire selon lui. Il remet en cause ce processus de mise en mémoire organisée qui est une gestion de la mémoire des habitants et non une réelle mémoire. La mémoire collective existe par les médiations, c'est donc une mémoire individuelle qui est concentrée et qui tente de faire croire en une mémoire collective. Michel

---

<sup>40</sup> Morel-Brochet Annabelle, Ortar Nathalie (dir.), *La fabrique des modes d'habiter. Homme, lieux et milieux de vie*, Paris, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés », 2012, 313p.

<sup>41</sup> Péroni Michel, « Démolition et mise en mémoire. Quelle mémoire ? », *Le Sociographe*, 4/2013 (n° 44), p. 21-28.

Péroni est donc critique vis-à-vis de ce type d'intervention organisée qu'il juge uniquement comme un processus stratégique et politique. Sur le territoire de la CAMSMN, et notamment sur le quartier de la Turfaudière – Mermoz cette mémoire est utilisée au profit du lien social. En effet, durant l'été dernier, des photos ont été installées sur des grands panneaux dans la rue retraçant l'histoire du quartier. L'objectif est d'unifier les habitants autour d'un passé commun ou d'une histoire commune. De plus, un film documentaire « *Pas d'quartier* », Hervé Schmoor et Sylvie Levasseur, a été réalisé en 2016. Celui-ci a vocation à donner la parole aux habitants. Il permet de retracer l'histoire de ce quartier mais aussi celle des habitants qui témoignent de la vie de leur quartier via différents événements. La place faite aux habitants a été vécue par ces derniers comme un moyen de redonner du sens à leur lieu de vie. Les interactions sociales qui se jouent dans ce quartier sont mises en avant ainsi que les différentes formes de sociabilité. Ce film donne un regard nouveau sur le quartier, en partant de l'intérieur de celui-ci, il permet de revaloriser ce lieu qui a souvent été connoté d'une image négative. Le quartier de la Turfaudière – Mermoz n'est donc pas uniquement un lieu résidentiel comme ceci pourrait être pensé dans une première analyse, mais bien un lieu de sociabilités où les interactions sociales rythment la vie des habitants. La démolition peut également être vécue par les acteurs comme une opportunité de changements multiples. Naji Lahmini « La démolition du logement social. L'expérience de Grande-Synthe »<sup>42</sup> met une avant une « *culture de la démolition* » pensée comme opportunité collective de sortir des grands ensembles. Le relogement, après une démolition, tend normalement à renforcer les sociabilités avec la mise en place d'animations diverses, visant à mettre en scène la « mémoire » des lieux<sup>43</sup>.

Une journée avec la médiatrice du quartier a été réalisée afin de saisir les différents modes de vie des habitants et de comprendre leurs ressentis vis-à-vis du quartier. Une demi-journée avec le médiateur de Manche Habitat a également été réalisée. L'objectif sociologique était de saisir les différents points de vue vis-à-vis du quartier. La présence de la médiatrice a facilité l'insertion et la discussion avec les habitants. Celle-ci est très bien identifiée dans le quartier. Lorsqu'un habitant rencontre un problème il lui en fait part. Cette médiatrice est chargée de la sécurité dans le quartier, de l'emploi, de l'habitat, le but de son travail est d'accompagner les habitants, elle est considérée comme la référente du quartier. Une certaine

---

<sup>42</sup> Lahmini Naji, « La démolition du logement social. L'expérience de Grande-Synthe », *Les annales de la recherche urbaine : renouvellements urbaines*, vol. 97, 2004, p. 43-50

<sup>43</sup> François Camille, « Disperser les ménages. Groupes résidentiels et familiaux à l'épreuve d'une démolition d'un grand ensemble », *Actes de la recherche en science sociales*, 4/2014 (n°204), p.102-117

proximité s'est installée entre cette médiatrice et les habitants. Le tutoiement, les visites rendues aux habitants et les informations échangées permettent cette bonne entente. La médiatrice, elle-même habitante du quartier, le connaît bien et y vit depuis des années. Une forme de solidarité s'est installée entre la médiatrice et les habitants qui comptent sur elle pour remonter les différents problèmes aux services concernés.

Les habitants rencontrés lors de la journée avec la médiatrice ont été très accueillants. La plupart nous ont proposé un café et la salutation s'est faite de manière très familière. De ce fait, cette première approche montre une ouverture aux autres, cependant ceci a été facilité par la présence de la médiatrice qui est elle-même habitante du quartier. Les échanges ont été nombreux et constructifs pour comprendre les avis sur le quartier de la Turfaudière – Mermoz.

Ce qui a pu être constaté est la chose suivante : les avis sur le quartier sont divers. Certains habitants aiment leur quartier tandis que d'autres voudraient le quitter. Les actes d'incivilité sont cependant très présents dans le quartier. La dizaine d'habitants rencontrés ont tous mis en avant ce problème. Ces actes d'incivilité fragilisent l'ambiance générale du quartier. Les forces de l'ordre interviennent parfois ce qui donne une mauvaise image aux personnes extérieures à celui-ci. Les problèmes d'incivilités (nuisances sonores, non-respect des parties communes, etc.) donnent lieu à des problèmes de voisinage. Certains habitants rencontrés regrettent le manque de communication. C'est-à-dire que lorsqu'il y a un problème les habitants ne communiquent pas forcément pour régler celui-ci mais font appel aux forces de l'ordre, ceci donne donc une mauvaise image aux personnes extérieures mais aussi aux habitants eux-mêmes qui ont l'impression qu'il y a toujours des problèmes dans leur quartier. Ces avis contrastés peuvent expliquer en partie les différents conflits présents dans les quartiers de logement sociaux et les attentes différentes de chacun des habitants.

Des relations sociales entre les habitants se jouent dans le quartier. Une solidarité entre voisin est présente. Celle-ci est de divers niveaux. Certains veulent bien aider leurs voisins en cas de problèmes mais ne souhaitent pas entretenir une relation amicale, ils souhaitent garder une certaine distance, à l'inverse d'autres habitants ont des relations amicales et participent ensembles à diverses animations.

L'exemple d'une habitante d'un logement social collectif du quartier permet d'illustrer un des types de point de vue sur le quartier. Cette habitante vit dans le quartier depuis 6 ans avec son fils et son mari. Cette famille souhaite quitter le quartier. Ils n'aiment pas ce quartier



qui est synonyme pour eux d'actes d'incivilités à répétition et de non-respect des autres. Ils ne sont pas à l'aise dans leur quartier où ils jugent les habitants d'égoïstes et où ils regrettent le manque de solidarité. Ce n'est pas le logement social qu'ils n'aiment pas puisqu'ils ont fait la demande pour rester en logement social mais dans une autre commune. Ce qu'ils n'aiment pas c'est le quartier. Ici les propos d'une personne en charge du logement social dans un service logement illustre bien cette dimension « *Ce n'est pas le fait d'aller en logement social qui pose problème, mais c'est dans quel quartier de logement social* ». Selon son mari le quartier est « *un quartier pourri [...] Moi ce que je pense du quartier aujourd'hui c'est marche ou crève. Il y a aucune solidarité, si le voisin a envie de faire chier le voisin d'en face il va le faire, il ne va pas se priver* ». Cette famille illustre les propos tenus par cette personne en charge de l'enregistrement de la demande et des propositions de dossier. Le comportement des personnes qui vivent dans le quartier n'est pas respectueux des voisins selon eux. Ils jugent les comportements égoïstes, pourtant une certaine solidarité et implication dans le quartier est faite. En effet, le mari est membre du conseil citoyen et il y participe activement. C'est un moyen pour lui de se faire entendre et de gérer les différents problèmes qui se posent puisque malgré tout c'est « *son quartier* ». La dame est également investie dans la vie du quartier, elle participe à certaines activités, elle emmenait son fils à l'aide aux devoirs mis en place au centre Saint-Paul. Des relations avec sa voisine sont courantes, elles partagent des choses ensembles. Sa sœur habite également sur le quartier. Malgré les réticences qu'elle porte sur son quartier, une certaine solidarité est tout de même présente. Par exemple, cette habitante à trouver une recette pour faire sa lessive et faire des économies, elle souhaite donc en faire part à sa voisine. Ces échanges d'astuces montrent une forme d'entraide et de solidarité. Cette femme juge son quartier de manière négative, toutefois une forme de compensation est mise en place puisqu'elle entretient des relations sociales avec des voisins et participent à la vie du quartier. Sans être très impliquée dans son quartier, cette famille est dans un processus de compensation, face à l'image négative que son quartier lui renvoie du fait des différents comportements de certains habitants, elle a toutefois des interactions avec certains voisins. Lors d'une observation du quartier, j'ai également pu constater que cette famille avait des relations avec plusieurs voisins puisqu'ils discutaient ensembles dehors.

A l'inverse de cette famille, des habitants ont une vision très positive de leur quartier. Ils mettent en avant la bonne ambiance qui le caractérise, et également l'entraide. Bien que certains problèmes d'incivilités nuisent au quartier, ces habitants ne souhaitent pas pour le moment le quitter. C'est notamment le cas d'un habitant qui est dans son logement depuis 27

ans. Pour lui le quartier est agréable à vivre, la proximité des commerces permet une autonomie. La situation géographique du quartier est pour lui satisfaisante. « *Le quartier c'est comme un petit village, tout se sait* ». Cet habitant est conscient que le quartier représente un espace plutôt clos où les habitants se connaissent et où les échanges sont rapides. Lors des observations directes menées sur le quartier, ce sentiment de « village » a pu être constaté. En effet, à l'instar d'une église et d'une mairie qui régissent en village, c'est ici la maison de quartier et le centre Saint-Paul qui guide la vie du quartier. Ce sont des lieux évoqués dans tous les entretiens qui agissent comme des points de repères dans la vie des habitants. Les observations ont également permis de saisir l'importance des relations, notamment entre les enfants du quartier. Des groupes d'enfants se retrouvent pour jouer ensemble en bas des immeubles de logements collectifs. Les adultes échangent également en promenant leurs chiens. Ces différentes relations, plus ou moins importantes, permettent de saisir les interactions sociales dans le quartier. Celles-ci ne sont pas très fortes selon un des habitants mais elles permettent de créer une solidarité dans le quartier.

La cohésion sociale, qui désigne l'état des relations sociales dans une société, d'un groupe ou d'une organisation, doit être analysée dans le quartier. Cette cohésion participe au processus de mixité sociale ou de ségrégation socio-spatiale. La cohésion sociale favorise l'intégration des individus, leur attachement au groupe et leur participation à la vie sociale. La mixité sociale dans ce quartier est difficile à cerner. A la fois celle-ci pourrait être définie de faible du fait des multiples caractéristiques communes qui rassemble les habitants. L'analyse statistique le montre : des faibles revenus, une présence importante de personnes seules, de personnes âgées. Cependant, les trajectoires résidentielles mettent en avant des profils différents. Au niveau des caractéristiques, l'idée que la mixité sociale n'est pas totalement réussie pourrait être développée. Cependant, les modes d'habiter sont différents, les attentes et les avis sur le quartier sont divers. Les manières d'habiter mettent en jeu des systèmes d'attitudes et de pratiques qui se rapportent au logement, au voisinage, au quartier et à la ville. Celles-ci varient selon les catégories et les caractéristiques socio-démographiques. Chambart de Lauwe montre que l'on peut associer aux groupes sociaux des modèles spécifiques d'appropriation de l'habitat et de la ville. Les manières d'habiter sont des affaires d'appartenance de classes mais aussi de contexte local résidentiel. De ce fait la mixité sociale sur les modes d'habiter et les représentations est présente. La ségrégation socio-spatiale du quartier est toutefois un point qui persiste. Bien que les différents dispositifs mis en place soient présents pour lutter contre ce phénomène, l'image du quartier révèle une forme de

stigmatisation. La petite taille de la ville permet de nuancer les choses. La sociologie urbaine et notamment l'Ecole de Chicago, s'intéresse à la répartition des groupes dans l'espace. En fonction de l'ethnie, de revenus ou des classes sociales, des espaces regroupent un groupe de population spécifique. Ceci conduit à un espace ségrégué.

Les entretiens réalisés ont permis de saisir la représentation de ce quartier. Selon la mère de famille interrogée qui souhaite quitter le quartier, c'est la ville d'Avranches qui a connu un changement. Pour elle, la ville est devenu morose, il n'y a plus la gaieté de son arrivée dans la ville. Le quartier lui-même n'est également plus joyeux. Les habitants du quartier sont conscients que leur quartier souffre d'une certaine stigmatisation, cependant elle met en avant que « *dans d'autres quartiers c'est pire. Faut pas exagérer. En face l'hôpital c'est pire* ». Cette attitude permet à cette habitante de revaloriser un peu son quartier du fait qu'elle y soit assimilée.

L'image de ce quartier a évolué selon les habitants. Un des habitants de la cité des cerisiers met en avant qu'auparavant le quartier était mal vu, les personnes extérieures le jugeaient comme un quartier de « *racailles* » qui cumulait de nombreuses problématiques. Selon les habitants c'est « *vrai qu'il y a eu une période où le quartier avait de nombreux problèmes* », cependant pour eux cette période est terminée et aujourd'hui, bien qu'il y ait encore quelques actes d'incivilités, le quartier est agréable à vivre. Les habitants mettent en avant le fait que cette mauvaise image est pourtant restée. Les personnes extérieures le caractérisent comme un quartier « *de drogués, de vilaines bêtes* ».

Les modes d'habiter sont différents selon les secteurs du quartier. Un entretien collectif a été réalisé à la cité des cerisiers avec les personnes présentes dans le local commun de la cité. Ces personnes à la retraite, ont mis en avant la bonne ambiance de ce sous-quartier et la solidarité présente. Ce secteur étant plus éloigné des autres, il a un mode de vie qui lui est propre. Les habitants se retrouvent tous les mercredis matins dans ce local afin de passer un moment ensemble. Ils aiment tous ce sous-quartier. Une des personnes est partie pendant un an vivre dans un autre logement social à l'Hyvernière et elle est revenue rapidement dans cette cité. Ces voisins lui manquaient, elle se sentait isolée. Un des habitants présents fait partie du conseil citoyen, il est conseiller. L'ambiance conviviale est très forte dans ce sous-quartier, la référente animation séniors y organise des activités. Une solidarité forte est relevée, les habitants s'entraident et font des activités ensemble. La petite taille de ce sous-secteur et cet enclavement rapprochent les habitants. Ce quartier est en effet renfermé sur lui-

même, au bout d'un chemin, entouré de murs et à distance des autres secteurs. Ce sous-quartier donne l'impression d'une cité à part, c'est une ancienne cité de logement d'urgence. Aujourd'hui encore deux logements temporaires sont présents dans le quartier. Dans l'ouvrage *Ville fermée, ville surveillée*, G. Billard, J. Chevalier et F. Madoré mettent en avant que l'enfermement résidentiel s'appuie fréquemment sur « *le sentiment de pouvoir vivre entre personnes de même qualité, partageant un ensemble de goûts communs, disposants de mêmes droits et soumis aux mêmes devoirs* ». Dans ce sous-quartier, ce sentiment d'enfermement résidentiel est présent. Les relations sont présentes mais seulement entre les habitants de ce quartier, les habitants se rendent rarement dans les autres sous-secteurs. Ils participent toutefois à certaines animations du centre Saint-Paul. C'est une vision partagée de la vie ensemble qui préserve l'entre-soi, cependant ceci n'est pas conscient de la part des habitants qui ne sont pas contre la venue d'autres personnes. Ceci se caractérise par l'invitation d'une personne des secteurs Baron d'Orsenne qui vient tous les mercredis boire un café à la cité des cerisiers.

Photographie : Cité des cerisiers



Crédit photo : Marion Lejeune

## Conclusion

Différents constats principaux ressortent de cette étude statistique. Le territoire est marqué par une aire urbaine importante, celle d'Avranches, qui a un développement plus important que le reste du territoire et qui concentre environ un tiers de logements sociaux de la CAMSMN. La partie est du territoire est quant à elle plus faible dans son développement et est caractérisée par une forte vacance. Deux communes centrales dans le logement social peuvent être distinguées : Avranches et Mortain Bocage, bien que la commune de Saint-Hilaire-du-Harcouët soit la seconde commune avec le nombre le plus important de logements sociaux, ce n'est pas elle qui a le plus fort taux de logements sociaux. L'analyse statistique a également mis en avant les différentes caractéristiques des habitants de logements sociaux de la CAMSMN. Une forte représentation des personnes seules est constatée sur le territoire, ainsi que des personnes de plus de 60 ans. Au niveau du bâti, les logements ne sont plus adaptés et sont anciens. Les logements collectifs souffrent particulièrement de cette ancienneté, les demandeurs ne souhaitent pas aller dans ce type de logement du fait de leur ancienneté mais également de leur typologie collective. Des opérations de réhabilitation ont été dans certains cas lancées. Cependant elles ne sont pas suffisantes et ne sont pas justifiées puisque la demande est plutôt faible par rapport à d'autres territoires.

Les politiques de peuplement via la réhabilitation du parc ne sont pas satisfaisantes sur le territoire, et particulièrement sur le secteur est. Les démolitions qui ont eu lieu ou sont prévues, s'inscrivent dans une politique de peuplement liée à la rénovation urbaine<sup>44</sup>. Cependant celle-ci n'est pas suffisante, il est nécessaire de redynamiser le territoire en même temps. L'étude du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU met en avant que les évolutions de peuplement sont dues à des interventions physiques telles que des démolitions, des reconstructions et des réhabilitations. Ces trois leviers sont notamment mis en place dans le cadre de la déségrégation des quartiers d'habitat social, mais ceux-ci ne sont pas suffisants, il faut également agir sur les attributions. Les logements qui ne sont pas adaptés à la demande ont été également mis en avant dans de nombreux entretiens. Le parc d'habitat social du territoire est ancien et les logements collectifs sont nombreux pour un environnement rural comme celui-ci. L'offre de logements sociaux n'est pas en accord avec les demandes qui portent essentiellement sur des logements individuels. Les entretiens ont également permis de

---

<sup>44</sup> Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *Politiques de peuplement et logement social, Premiers effets de la rénovation urbaine*, Paris, La documentation française, 2013, p. 216

saisir de nouvelles problématiques : les logements ne sont pas non plus adaptés aux personnes à mobilité réduite.

Les entretiens avec les différents acteurs du logement social ont montré que les enjeux ne sont pas les mêmes pour tous. L'enjeu général d'équilibre social de l'habitat est globalement reconnu par tous, cependant chaque acteur n'a pas les mêmes priorités. Ces différents objectifs de ces acteurs doivent être conciliés afin de mener des politiques nouvelles et utiles pour les demandeurs de logements sociaux et pour les locataires. L'implication des EPCI va être essentielle pour proposer une gestion intercommunale. Les logements sociaux sont des dispositifs essentiels pour gérer la question du logement et de l'accueil de toutes les populations, de ce fait les dispositifs qui encadrent ces types d'habitation et les attributions doivent être revus pour améliorer les procédures.

Les politiques de peuplement avec les actions de l'ANRU avaient pour but de favoriser la déségrégation et la mixité sociale. En démolissant des logements dans certains quartiers l'objectif était de créer une nouvelle mixité sociale, cependant certains critiques de cette notion ont mis en avant que la destruction de ces quartiers ne favorisaient pas la mixité sociale, au contraire, la destruction de quartier casse l'homogénéité sociale qui pourtant facilite l'intégration. Ces politiques de mixité sociale sont donc à la fois dans un objectif de favoriser le vivre ensemble et de lutter la ségrégation, cependant ceci va à l'encontre d'une intégration. Certes dans certains quartiers il peut donc y avoir de la mixité mais aucune solidarité et interactions entre les habitants. Cet effet est une des limites qui a notamment était mis en avant par l'Ecole de Chicago. La recherche de la mixité sociale doit toutefois continuer à être recherchée, cependant il s'agit d'avoir connaissance des différentes limites. L'objectif de la loi est bien de favoriser la mixité sociale et de lutter contre la ségrégation. Comme nous l'avons vu dans l'étude de la loi, la ségrégation dans ce territoire rural n'est pas très présente, et ce n'est pas tant cette question qui doit être traitée sur le territoire. Certes il est nécessaire de favoriser la mixité sociale mais il faut également lutter contre la vacance des logements, redynamiser le parc social. De ce fait la mixité sociale sera donc peut-être une des conséquences du fait de la réhabilitation du parc qui va attirer des ménages différents. La construction de petits lots de logements et non des quartiers entiers favorise également la mixité sociale. La concentration n'est pas faite dans un espace ciblé. Ceci permet de limiter la ségrégation.

L'étude du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *Politiques de peuplement et logement social, Premiers effets de la rénovation urbaine*, met en avant trois points essentiels pour une politique de peuplement réussie des logements sociaux. Dans un premier temps il est nécessaire de prendre appui sur une connaissance de l'occupation sociale issue d'outils mis en place par les bailleurs et les collectivités. Cette connaissance partagée doit faire état de la composition sociale du parc comme des dynamiques en cours. A la suite de cette connaissance, des orientations doivent être définies afin de déterminer ce qui est attendu des acteurs locaux en matière de peuplement. Enfin, il s'agit d'établir une procédure qui soit en adéquation avec le Code de la Construction et de l'Habitation (CCH). Ces trois étapes, essentielles pour maintenir une politique de peuplement en adéquation avec le contexte local, doivent être suivies. L'étude qui précède répond à ces trois objectifs, elle donne une porte d'entrée bien que les différentes orientations doivent être affinées.

Les logements sociaux constituent un objet d'étude qui permet d'appréhender la mixité sociale ou la ségrégation sociale, selon le point de vue d'où on se place. Les politiques de la ville jusque là érigées, sont un échec. Yves Grafmeyer et Jean-Yves Authier mettent en avant que les politiques de la ville sont un processus d'intervention publique avec les actions suivantes : rénovation du vétuste, réhabilitation de l'ancien, développement social des quartiers aux politiques de rénovations urbaines et de gouvernance urbaine et de démocratie locale. Ce constat est visible lorsque l'on analyse les quartiers d'habitat social. Certes la population n'est pas tout à fait homogène, les trajectoires résidentielles, les projets d'avenir et les perspectives de mobilité ne sont pas unanimes pour tous les habitants. Cependant, bien qu'à l'intérieur de ces quartiers des divergences se ressentent et donnent lieu à des conflits, ces quartiers restent ségrégués et stigmatisés, jusqu'à parler parfois de « ghetto urbain ».

L'enquête a permis de saisir un point essentiel. Les zones rurales et urbaines ne sont pas caractérisées par les mêmes enjeux. Le territoire rural de la CAMSMN dispose de logements sociaux mais ceux-ci sont plutôt intégrés dans le territoire quand leur concentration n'est pas très importante. L'aire urbaine d'Avranches, située sur la CAMSMN, est quant à elle plus stigmatisée par rapport à ces logements sociaux. La concentration de logements sociaux est donc une variable qui participe à la ségrégation des quartiers. Les différentes politiques ayant pour objectif de favoriser la mixité sociale n'ont pas eu les effets attendus. Selon J-M Petitclerc<sup>45</sup>, nommé par Christine Boutin au cabinet du ministre du logement afin de trouver des solutions pour favoriser la mixité sociale, la principale solution pour répondre aux

---

<sup>45</sup> Petitclerc Jean-Marie, *Pour en finir avec les ghettos urbains*, Salvator, 2009, 160p.

problèmes de ségrégation et d'inégalités territoriales est la suivante : il est nécessaire de passer d'une politique des quartiers à une politique de la ville dans son ensemble. Les politiques de zonage ne favorisent pas les quartiers ségrégués mais les mettent en lumière et les disqualifient. La ville doit continuer à être vue comme une matrice du lien social, de ce fait une politique de la ville fondée sur l'éducation à la mobilité et l'apprentissage de la mixité sociale doit être mise en place selon J-M Petitclerc. Ceci nécessite de revoir en profondeur les politiques de la ville et de sortir d'une culture de quartier pour rentrer dans une culture de la ville.

L'échec des politiques publiques autour de l'habitat afin de favoriser la mixité sociale est aujourd'hui réel et mesurable. Selon Christine Lelévrier<sup>46</sup>, les effets cumulés des démolitions, des relogements et des reconstructions auraient plutôt tendance à fragmenter davantage les grands ensembles en petites résidences dont les occupations sont plus marquées qu'avant, plus homogènes socialement, mais plus différenciées entre elles. Il pourrait s'agir notamment des zones périurbaines décrites par Anne Lambert. Les effets attendus en faveur de la mixité sociale n'ont pas été atteints, au contraire, des effets pervers ont vu le jour. Par exemple, les processus de démolition ont entraîné le départ spontané des ménages du parc social avec les revenus les plus importants, alors qu'ils contribuaient à la diversité sociale. Les attentes de la politique de rénovation urbaine à l'égard de la mixité sociale sont doublement déçues : elle ne parvient pas à attirer des classes moyennes et les groupes sociaux en présence est loin de se traduire par un rapprochement social.

Selon Eric Maurin<sup>47</sup>, il est nécessaire de revoir les politiques de la ville qui sont décevantes car elles ne s'intéressent qu'aux processus visibles de la ségrégation. Deux solutions sont au cœur de la politique de la ville : promouvoir la mixité sociale et atténuer les effets de la ségrégation. Or c'est un échec. Pour favoriser la mixité sociale il faut traiter en profondeur les causes de la défiance mutuelle entre les classes et les fractions de classes sociales sinon la mixité sociale ne sera jamais atteinte. Pour cela Eric Maurin propose de désamorcer les enjeux stratégiques du lieu de résidence et d'aider les jeunes adultes.

La mixité sociale est vue comme un idéal sociétal, cependant sa recherche est limitée et pose de nombreux débats, tant au niveau juridique qu'au niveau social et éthique. De nombreux pays s'accordent sur le fait qu'il est essentiel de rechercher cette mixité sociale et

---

<sup>46</sup> Lelévrier Christine, « Au nom de la « mixité sociale ». Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine », *Savoir/Agir*, 2013/2 (n° 24), p. 11-17.

<sup>47</sup> Maurin Eric, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, « La république des idées », 2004, 89p.



de lutter contre les phénomènes de mise à l'écart. Cependant, dans tous espaces, toutes sociétés et tous contextes, ces phénomènes prennent place. La mixité sociale serait donc une forme idéaliste d'une société que l'on recherche mais inatteignable.

## Bibliographie

### Ouvrages :

- Amzallag Michel, Taffin Claude, *Le logement social*, LGDJ, coll. « Politiques locales », 2003, 117p.
- Boubli B., Flamand J-P., *Le logement*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994
- Bourdieu Pierre, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève 12, Librairie Droz, coll. « Travaux de Sciences Sociales », 1972, 272p.
- Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *Politiques de peuplement et logement social, Premiers effets de la rénovation urbaine*, Paris, La documentation française, 2013, p. 216
- Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique* (1894), Paris, Payot, coll. « Petite bibliothèque Payot », 2009, 240p.
- Dumoulin Jeanne, *La gestion du logement social, L'impératif participatif*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Géographie sociale », 2016, 274p.
- Grafmeyer Yves, Joseph Isaac, *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier, 1990, 377p.
- Grafmeyer Yves, Authier Jean-Yves, *Sociologie urbaine*, Armand Colin, coll. « 128 », 2008, 126p.
- Habitat Alternatif Social, *L'insertion durable. Pratiques et conceptions*, L'Harmattan, 2002, 186p.
- Hablwachs Maurice, *Les cadres sociaux de la mémoire* (1925), Paris, Librairie Félix Alcan, Première édition, 1925
- Houard Noémie, *Droit au logement et mixité, les contradictions du logement social*, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés », 2009, 306p.
- Kirszbaum Thomas, *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, La Documentation française, coll. « Etudes et recherches », 2008, 141p.
- Lambert Anne, *Tous propriétaires ! L'envers du décor pavillonnaire*, Paris, Seuil, Coll. « liber », 2015, 278p.

- Lévy-Vroelant Claire, Tutin Christian, *Le logement social en Europe au début du XXIème siècle, La révision générale*, Rennes, Presses Universitaire de France, coll. « Géographie sociale », 2010, 247p.
- Madoré François, *Ségrégation sociale et habitat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Géographie sociale », 2004, 251p.
- Maurin Eric, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, « La république des idées », 2004, 89p.
- Morel-Brochet Annabelle, Ortar Nathalie (dir.), *La fabrique des modes d'habiter. Homme, lieux et milieux de vie*, Paris, L'Harmattan, coll. « Habitat et sociétés », 2012, 313p.
- Park Robert E., *La ville comme laboratoire social (1929)*, in Y. Grafmeyer, I. Joseph, *L'Ecole de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Flammarion, 2004
- Parsons Talcott, *Le système social*, 1951
- Petitclerc Jean-Marie, *Pour en finir avec les ghettos urbains*, Salvator, 2009, 160p.
- Stébé Jean-Marc, *Le logement social en France*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », 2009, 128p.
- Tellier Thibault, *Le temps des HLM 1945-1975*, Paris, Autrement, coll. « Mémoires/Culture », 2007, 224p.
- Tissot Sylvie, *De bons voisins. Enquête dans un quartier de la bourgeoisie progressiste*, Paris, Raisons d'agir, coll. « Cours et travaux », 2011, 313p.
- Weber Max, *Economie et société*, I, Paris, Plon, 1971

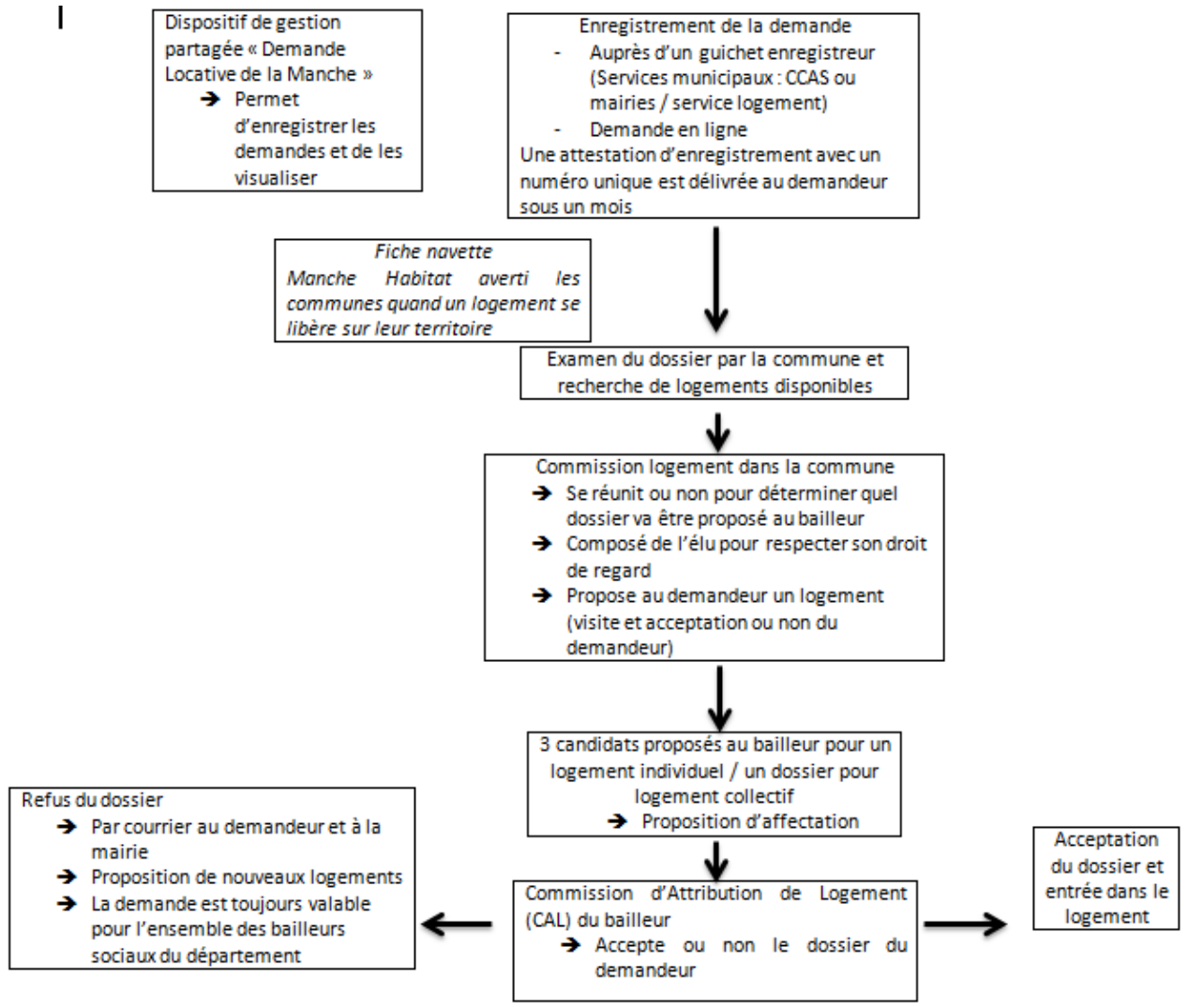
Articles consulté en ligne de janvier à mai 2017 :

- Cailly Laurent, Dodier Rodolphe, « La diversité des modes d'habiter des espaces périurbains dans les villes intermédiaires : différenciations sociales, démographiques et de genre », in *Norois* [En ligne], 205 | 2007/4, mis en ligne le 01 décembre 2009, consulté le 09 avril 2017.
- Chamboredon Jean-Claude et Lemaire Madelaine, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », in *Revue française de sociologie*, n°11-1, 1970, pp.3-33

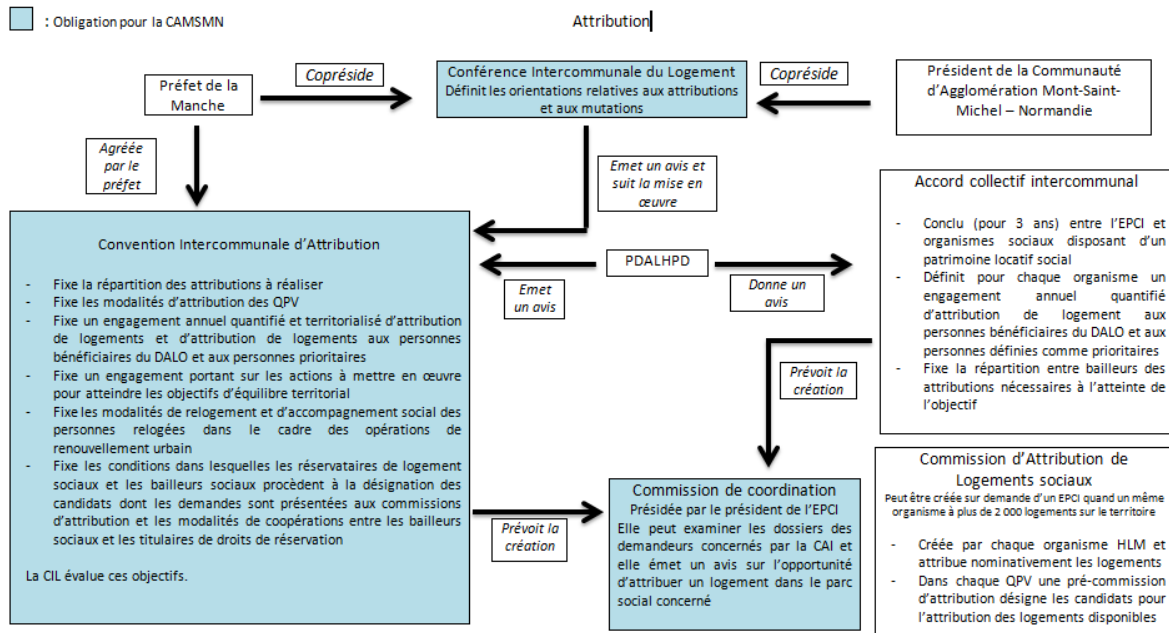
- Dietrich-Ragon Pascale, « Qui rêve du logement social ? », in *Sociologie* [En ligne], N°1, vol. 4 | 2013, mis en ligne le 23 mai 2013, consulté le 10 avril 2017.
- François Camille, « Disperser les ménages. Groupes résidentiels et familiaux à l'épreuve d'une démolition d'un grand ensemble », in *Actes de la recherche en science sociales*, 2014/4 (n°204), p.102-117
- Gilbert Pierre, « Promouvoir l'accès à la propriété dans les cités HLM. Rénovation urbaine et fragmentation des classes populaires », in *Savoir/Agir*, 2013/2 (n° 24), p. 61-66.
- Gimat Matthieu, Pollard Julie, « Un tournant discret : la production de logements sociaux par les promoteurs immobiliers », in *Géographie, économie, société*, 2016/2 (Vol. 18), p. 257-282.
- Lahmini Naji, « La démolition du logement social. L'expérience de Grande-Synthe », in *Les annales de la recherche urbaine : renouvellements urbaines*, vol. 97, 2004, p. 43-50
- Lelévrier Christine, « Au nom de la « mixité sociale ». Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine », in *Savoir/Agir*, 2013/2 (n° 24), p. 11-17.
- Péroni Michel, « Démolition et mise en mémoire. Quelle mémoire ? », in *Le Sociographe*, 2013/4 (n° 44), p. 21-28.
- Préteceille Edmond, « La ségrégation sociale a-t-elle augmenté ? La métropole parisienne entre polarisation et mixité », in *Sociétés contemporaines*, 2006/2 (n° 62), p. 69-93.
- Ribardière Antonine, « Richesse et pauvreté dans les communes populaires franciliennes : les politiques du logement changent-elles la donne ? », in *L'Espace géographique*, 2016/1 (Tome 45), p. 61-78
- Tissot Sylvie, « Entre soi et les autres », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014/4 (n°204), p. 4-9.
- Tissot Sylvie, « Une « discrimination informelle » ? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/4 (n°159), p. 54-69.

## Annexes

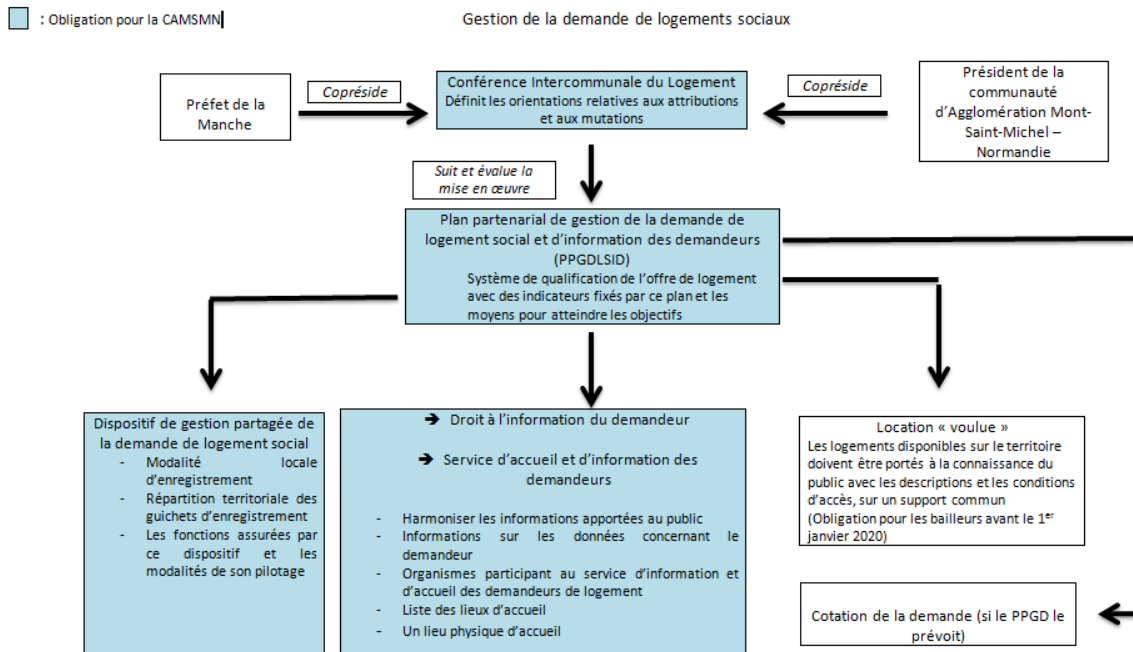
### Schéma : Fonctionnement actuel de la gestion de la demande et attribution des logements sociaux sur le territoire de la CAMSMN



## Schéma : Dispositifs liés au volet attribution de logement social



## Schéma : Dispositifs liés au volet de gestion de la demande de logements sociaux



## Table des illustrations

Figure 1 : La CAMSMN dans la région Normandie .....	14
Figure 2 : Répartition régionale des logements sociaux .....	30
Figure 3 : Les pôles territoriaux sur le territoire de la communauté d'Agglomération Mont-Saint-Michel – Normandie.....	43
Figure 4 : Nombre de logements sociaux dans les communes de la CAMSMN .....	44
Figure 5 : Répartition du logement social dans les 10 communes qui concentrent 85,5% du parc social de la CAMSMN .....	46
Figure 6 : Part de logement social dans les communes de la CAMSMN .....	47
Figure 7 : Répartition du logement social dans les pôles territoriaux de la CAMSMN .....	50
Figure 8 : Taux de logements sociaux dans les différents pôles territoriaux .....	51
Figure 9 : Répartition des logements sociaux selon leur typologie sur le territoire de la CAMSMN....	55
Figure 10 : Répartition des logements selon leur type d'habitat .....	56
Figure 11 : Répartition des logements selon la typologie .....	58
Figure 12 : Répartition du parc social selon la période de construction.....	60
Figure 13 : Répartition des logements sociaux selon leur année de première mise en service .....	60
Figure 14 : Taux de vacance total selon les pôles territoriaux .....	64
Figure 15 : Part des logements vacants et des logements vacants pour absence de candidats selon les pôles territoriaux .....	64
Figure 16 : Part des logements vacants dans les communes de la CAMSMN .....	66
Figure 17 : Répartition des logements sociaux dans les pôles territoriaux selon la composition familiale du logement.....	68
Figure 18 : Répartition des logements sociaux selon le nombre d'occupants des logements.....	70
Figure 19 : Répartition du parc locatif social de la CAMSMN selon l'ancienneté d'occupation des locataires .....	71
Figure 20 : Répartition des logements sociaux sur le territoire de la CAMSMN selon l'âge du locataire .....	71
Figure 21 : Répartition des logements sociaux selon les ressources des ménages .....	73
Figure 22 : Répartition des logements sociaux selon la nature de l'activité professionnelle.....	74
Tableau 1 : Organismes HLM ou SEM du département de la Manche .....	42
Tableau 2 : Répartition des logements selon leur typologie .....	59
Tableau 3 : Répartition des logements sociaux selon l'âge et le pôle territorial .....	72