



**HAL**  
open science

## “ Dynamiser ” des villes moyennes grâce à un programme de mobilité encadrée ?

Violaine Girard, Élie Guéraud

### ► To cite this version:

Violaine Girard, Élie Guéraud. “ Dynamiser ” des villes moyennes grâce à un programme de mobilité encadrée ?. *Mouvements : des idées et des luttes*, 2025, n° 118 (3), pp.130-141. <10.3917/mouv.118.0130>. <hal-04885746>

**HAL Id: hal-04885746**

**<https://hal.science/hal-04885746v1>**

Submitted on 14 Jan 2025

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.



HAL Authorization

# « Dynamiser » des villes moyennes grâce à un programme de mobilité encadrée ? Les réceptions locales d'un dispositif d'insertion de mal-logé-es francilien·nes

PAR VIOLAINE GIRARD<sup>1</sup> ET ELIE GUERAUT<sup>2</sup>

**Depuis 2019, un programme d'État vise à lutter contre le mal-logement en Île-de-France tout en revitalisant des villes moyennes en déclin et en réduisant leur vacance. Le dispositif encourage les ménages précaires de la région parisienne à s'installer volontairement dans ces territoires en échange d'une opportunité d'emploi. Cet article analyse l'articulation, dans la mise en œuvre du programme, entre ces différents objectifs, en montrant que celle-ci s'opère par le biais d'un impératif d'entrée en emploi des destinataires accueilli-es au sein de villes moyennes. Largement partagé par les acteurs de l'État territorial comme par les représentant-es des collectivités, cet impératif n'empêche toutefois pas des réceptions contrastées du programme, liées à des catégorisations négatives des ménages populaires précarisés et majoritairement racisés, dont le programme encourage la mobilité hors d'Île-de-France.**

« Des personnes sans emploi et sans logement vivent en situation précaire en Île-de-France alors que des territoires ont des besoins de recrutement et des logements vacants. »<sup>3</sup> C'est ainsi qu'est présentée la raison d'être du programme EMILE, dont l'acronyme signifie Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi. Ce dispositif, d'abord déployé à titre expérimental de 2019 à 2023, est piloté par la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL). Dans sa conception, il se présente comme une démarche « innovante » à même de concilier deux grands objectifs de politiques publiques : d'une part, lutter contre le mal-logement, particulièrement présent en Île-de-France, d'autre part, contribuer au redéveloppement des villes moyennes et territoires ruraux participant au programme.

« EMILE répond aussi bien aux situations personnelles des bénéficiaires qu'aux enjeux des territoires d'accueil », écrivent ses promoteur·rices<sup>4</sup>. Désormais déployé à titre pluriannuel dans le cadre du Pacte des solidarités, ce programme promeut en effet l'insertion de ses

---

<sup>1</sup> Maîtresse de conférences en sociologie à l'Université de Rouen-Normandie, Dysolab et Ined UR6.

<sup>2</sup> Maître de conférences en sociologie à l'Université Clermont-Auvergne, Lescores et Ined UR6.

<sup>3</sup> Cette recherche a bénéficié de la participation financière de la DARES, dans le cadre de l'appel à projet de recherche PIC « Évaluation et analyse coût-bénéfice du programme EMILE (Engagés pour la mobilité et l'insertion, par le logement et l'emploi) ».

<sup>4</sup> <https://www.programme-emile.org>.

destinataires – des ménages en situation de précarité en Île-de-France – comme un outil de « revitalisation » des territoires, par l’apport de nouvelles populations, et surtout d’une main-d’œuvre orientée vers les besoins d’employeurs locaux. Si le programme reprend le motif récurrent et déjà ancien des dispositifs d’aide au retour à l’emploi qu’est l’incitation à la mobilité géographique<sup>5</sup>, il mobilise par ailleurs la notion « d’emplois en tension » visant à ce que les publics précaires se dirigent prioritairement vers certains métiers. En cela, EMILE s’inscrit dans la continuité des orientations récentes des politiques d’insertion, notamment celles ciblant un public de personnes réfugiées<sup>6</sup>. Il s’agit ainsi de systématiser des parcours orientés vers des métiers dits en tension, dont les modalités d’identification restent en réalité relativement floues et peu stabilisées du côté des pouvoirs publics. Dans les faits, pour le cas du programme EMILE, les métiers retenus dans les départements d’accueil correspondent assez largement aux secteurs concentrant des emplois peu qualifiés, associés à de la pénibilité ou à des horaires atypiques de travail et à de faibles niveaux de rémunération, dans l’économie productive (industrie agro-alimentaire, BTP) ou résidentielle (grande distribution, restauration, services à la personne, etc.). Les difficultés de recrutement sur ces postes sont alors perçues comme imputables non pas aux conditions d’emploi, mais plutôt aux phénomènes de baisse démographique et de vieillissement de la population touchant la majorité des départements participant au programme. Ces processus de « déclin urbain »<sup>7</sup>, d’intensité variable, en cours depuis les années 1970, sont également perçus comme source de vacance dans le parc de logements.

Si l’on place le regard du côté du territoire francilien, ce programme témoigne par ailleurs d’une volonté, portée en particulier par la préfecture d’Île-de-France, de répondre à la saturation des dispositifs d’hébergement. Il mobilise en cela une même logique que celle de la « répartition » territoriale qui sous-tend les « politiques de dispersion<sup>8</sup> » des personnes

---

<sup>5</sup> Sylvie FOL, Cécile VIGNAL ET Yoan MIOT, *Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2016 ; Cécile VIGNAL, « Injonctions à la mobilité, arbitrages résidentiels et délocalisation de l’emploi », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 118/1, 2005, p. 101-117.

<sup>6</sup> Behrouz KEYHANI, « L’intégration par l’économique. La déqualification des réfugiés afghans », *Travail et emploi*, vol. 161, 2020, p. 93-118 ; Adrien LUSINCHI, « Les jeunes “réfugiés”, des jeunes comme les autres à accompagner vers l’emploi ? », *Revue française des affaires sociales*, vol. 3, 2022, p. 89-107 ; Fred SALIN, *La mise au travail des réfugié-es en France. Enquête sur les modes d’incorporation économique des gouverné-es de l’asile*, thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2024.

<sup>7</sup> Vincent BEAL, Nicolas CAUCHI-DUVAL et Max ROUSSEAU, « Aux sources du déclin urbain. Les limites d’une pensée magique », in *Déclin urbain. La France dans une perspective internationale*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2021.

<sup>8</sup> William BERTHOMIERE *et al.*, « L’accueil des exilés dans les espaces ruraux en France. Orientations nationales et déclinaisons locales d’une politique de dispersion », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 6/2, 2020, p. 53-82 ; Anouk FLAMANT, Aude-Claire FOUROT et Aisling HEALY, « Éditorial. Hors des grandes villes !

exilées hors des grandes métropoles depuis les années 1990. Certain-es fonctionnaires ayant conçu le programme souhaitent toutefois tenir à distance les représentations associées aux dispositifs de déplacement de populations<sup>9</sup>, passés ou plus récents, qui reposent sur une mobilité contrainte vers des espaces non métropolitains. Cet enjeu de distinction renvoie à deux aspects croisés : il s'agit, du côté des institutions porteuses du programme, de s'adresser à un large public, au-delà des seules personnes exilées, cet élargissement des destinataire-rices potentiel-les s'effectuant d'autre part de manière incitative, sur la base du volontariat des personnes concernées. La légitimation de ce dispositif repose alors sur l'expérimentation, par plusieurs acteurs associatifs du champ de la solidarité, de dispositifs d'aide à la mobilité destinés notamment au public des centres d'hébergement, afin de favoriser l'accès au logement social hors des files d'attente des grandes villes. Pour EMILE, il s'agit ainsi de généraliser une mobilité résidentielle dite « nationale », en encourageant des ménages en situation de mal-logement à quitter la métropole francilienne pour des territoires au moindre dynamisme. Menée de 2021 à 2024, notre enquête, liée à la conduite d'une évaluation scientifique de ce programme<sup>10</sup>, a permis de recueillir un corpus qualitatif auprès d'une centaine de destinataire-rices, corpus couplé à l'analyse statistique de la base de données administrative du programme. En outre, des entretiens et observations ont été réalisés avec les fonctionnaires et travailleur-ses sociaux chargé-es de la mise en place du programme. Enfin, des élu-es et personnel-les politiques locaux-les ont été interrogé-es. Nous revenons ici sur la manière dont un tel dispositif de mobilité nationale se situe à la croisée d'enjeux territoriaux multiples, parfois contradictoires. Du côté métropolitain, l'objectif est de favoriser les sorties de structures d'hébergement, tandis que du côté de la dizaine de villes moyennes participant à l'accueil de ménages inscrits dans le programme, il s'agit de répondre à des besoins en main-d'œuvre peu qualifiée, tout en réduisant la vacance des logements. Comment s'opère, concrètement, l'articulation de ces objectifs multiples ? Quels acteurs locaux en ont la charge ? Comment les catégorisations sociales à l'œuvre à l'encontre des destinataires d'un tel programme influencent-elles sa mise en œuvre locale ? Cet article revient tout d'abord sur la manière dont le dispositif est promu auprès d'acteur-rices locaux-les et montre que son ancrage territorial suppose l'enrôlement des administrations déconcentrées de l'État et de structures associatives à même d'œuvrer à l'accompagnement social des ménages mal-logés. Dans un second temps, nous analysons les positions de représentant-es des collectivités locales : comment les élu-es et collaborateur-trices d'élu-es,

---

L'accueil des exilé-es dans les petits milieux d'immigration », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 36/2-3, 2020, p. 10.

<sup>9</sup> Fabien DESAGE, Christelle MOREL JOURNEL et Valérie SALA PALA, « Le peuplement. Couvrez ce dessein que nous ne saurions voir ? », in *Le peuplement comme politiques*, Rennes, PUR, 2014.

<sup>10</sup> L'enquête a été coordonnée par Violaine Girard. Plusieurs chercheur-es y ont contribué : Sophie Bernard, Eleonora Elguezabal, François Féliu, Elie Guéraud, Gilles Laferté, Lilian Lahieyte, Gaspard Lion et Frédéric Nicolas.

non directement impliqués dans la mise en œuvre du dispositif, en perçoivent-ils et elles les destinataires ? En mettant en lumière l'ambivalence de ces derniers à l'égard de l'accueil de ménages franciliens issus des fractions précarisées des classes populaires et majoritairement racisés, notre enquête interroge la réception locale d'un tel dispositif.

## **Installer des ménages dans des villes petites et moyennes : une mise en œuvre pilotée par l'État**

Les objectifs du programme EMILE procèdent, on l'a dit, d'un double mouvement. D'une part, il s'agit de constituer la « mobilité nationale » en réponse publique au problème du mal-logement dans les grandes agglomérations, un tel type de réponse ayant jusqu'alors plutôt été mobilisé à l'endroit de publics plus restreints, ceux des personnes exilées. D'autre part, les concepteurs du programme entendent le promouvoir comme une manière de résoudre des difficultés de recrutement au sein de territoires « en manque de main-d'œuvre »<sup>11</sup>. Si l'impératif de mise à l'emploi fait écho à des logiques renouvelées « d'activation » des publics de la protection sociale<sup>12</sup>, il s'agit également, dans le cas d'EMILE, d'un enjeu central en matière d'affichage des objectifs du dispositif auprès des acteurs locaux concernés par l'arrivée de nouveaux ménages. Dès son lancement, le « parcours d'accompagnement » des « bénéficiaires » conditionne en effet les aides à l'installation à l'obtention d'une promesse d'embauche ou bien d'une entrée en formation : les destinataires doivent ainsi, lorsqu'ils ou elles souhaitent déposer une demande de logement social hors d'Île-de-France, se plier, dans le cadre du programme, à cette exigence d'entrée en emploi. En fin de compte, le programme entend procéder à une mise en adéquation jugée vertueuse entre les parcours de personnes « volontaires à la mobilité » et les « opportunités d'emploi » offertes dans les territoires d'installation. Cette volonté est affirmée dans la présentation publique du programme :

En s'attachant à ce que les projets professionnels des personnes accompagnées correspondent aux postes à pourvoir, EMILE permet aux entreprises de trouver les compétences nécessaires à leur développement. Ces nouveaux résidents pourront en outre contribuer à dynamiser l'économie locale, participer au maintien des services publics et à la revitalisation des centres-villes<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Brochure EMILE à destination des entreprises, 2021.

<sup>12</sup> Jean-Claude BARBIER, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43/2, 2002, p. 307-332.

<sup>13</sup> <https://www.info.gouv.fr/actualite/emile-un-programme-novateur-pour-la-mobilite-et-l-insertion-par-l-emploi-et-le-logement>, consulté le 29 avril 2020.

### *L'entrée en emploi des destinataire·rices : un impératif pour mobiliser les acteur·rices public·ques et parapublic·ques locaux*

Le programme est piloté par un comité comptant plusieurs administrations centrales et organismes publics ou parapublics. Les collectivités territoriales n'y sont pas représentées. Parmi les administrations territoriales, la préfecture d'Île-de-France en est seule membre lors du lancement du programme, avant que les préfectures des départements d'accueil n'y soient ensuite également conviées. Ces départements d'accueil, une dizaine, ont été sélectionnés et retenus sur la base de l'engagement des services déconcentrés de l'État (préfectures et directions départementales), à la suite d'appels à manifestations d'intérêt. Pour l'un de ces départements, le préfet signe un document de quatorze pages listant des « exemples de projets de recrutement sur des postes ne nécessitant pas ou peu de qualifications » et dressant les chiffres de la vacance dans le parc social, pour différentes villes de son département. Il y décrit ce dernier comme « un territoire relativement méconnu que l'on pourrait croire en perte de vitesse suite à une érosion démographique couplée à un vieillissement de sa population. (...) Malgré cela, ce territoire (...) garde un réel dynamisme économique (...). C'est pourquoi [il] fait face au défi de l'attractivité de nouvelles populations pour répondre aux besoins de main-d'œuvre des entreprises locales. »

Les représentant·es de l'État territorial avec lequel·les nous avons échangé affirment très largement leur adhésion à l'impératif d'entrée en emploi des destinataires du programme. En effet, au sein des DDETS ou DDETSPP (Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et de la protection des populations), ces agent·es sont également en position de gérer les crédits de l'État affectés au secteur de l'hébergement social pour des publics présents au sein des départements. « La porte d'entrée, c'est l'emploi, pas le territoire », expose ainsi une directrice d'administration au sujet de la mise en œuvre d'EMILE, avant de signaler que son département est déjà, à ses yeux, très « mobilisé » avec un très important « dispositif d'hébergement, de mise à l'abri et d'insertion » à destination de « publics en grande vulnérabilité »<sup>14</sup>. Nombre de ces fonctionnaires ont donc à cœur de s'assurer de cet impératif : installer des personnes, mais à la condition qu'elles soient en emploi, afin qu'elles accèdent au logement social grâce à des revenus salariaux, et qu'elles ne dépendent donc pas, après leur installation, de dispositifs d'aide sociale dont le financement repose sur une assiette départementale.

Les DDETS ou DDETSPP sont par ailleurs chargées d'identifier un opérateur, c'est-à-dire une structure du secteur de l'hébergement, de l'insertion, ou bien un groupement d'employeur·ses, qui, sur la base d'une convention, aura en charge l'accompagnement des destinataire·rices, qui constitue le principal enjeu opérationnel au sein du dispositif. Les DDETS ont ensuite pour rôle de faciliter les échanges entre l'opérateur et d'autres

---

<sup>14</sup> Entretien téléphonique, janvier 2021, Eleonora Elguezabal et Violaine Girard.

partenaires locaux : les bailleurs sociaux, certaines institutions telles que la CAF, ainsi que les employeur·ses.

Ces agent·es rencontrent toutefois quelques difficultés en matière d'enrôlement des opérateurs. Malgré des contacts préalablement établis entre services de l'État et acteur·rices locaux·les des politiques sociales, identifier un opérateur pour EMILE ne va pas toujours de soi : dans un département ayant été un temps pressenti pour intégrer le programme au regard de son déclin démographique, la volonté du préfet s'est heurtée au refus du directeur d'une association. Ce dernier nous a fait part en entretien de la volonté de privilégier, en accord avec son conseil d'administration, d'autres priorités, dont celle d'assurer la stabilité des équipes de travailleur·ses sociales de sa structure, afin de garantir la bonne gestion d'un centre d'hébergement et de chantiers d'insertion dont les financements sont prévus de façon récurrente<sup>15</sup>. Dans un autre département, l'accueil de ménages du programme a été différé de plusieurs mois, après la défection précoce d'un premier opérateur. Cet épisode s'avère révélateur de la manière dont les acteur·rices opposent deux volets d'action publique : l'accompagnement social, à destination de ménages populaires en situation de précarité, et l'accès à l'emploi. Dans ce département, la fonctionnaire en charge du dossier explique que sa direction a d'abord choisi de se tourner vers un GEIQ (Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification<sup>16</sup>). Cette direction souhaitait en effet « orienter emploi plutôt que social » la mise en œuvre du programme, puisque « l'objectif [du programme], c'est un emploi de type CDD d'au moins 6 mois, et pas de l'insertion »<sup>17</sup>, le terme « insertion » renvoyant ici aux dispositifs de l'IAE (Insertion par l'activité économique), par opposition aux emplois dits « classiques ». Mais, comme nous le rapporte notre interlocutrice, la direction de ce GEIQ a émis « très vite des doutes » auprès de la DDETS quant à sa capacité à répondre aux besoins des ménages franciliens qui lui étaient adressés, s'estimant « non spécialiste de l'accompagnement socio-pro ».

#### *Les acteur·rices économiques : une participation contrastée*

On l'a vu, le dispositif repose sur un motif de légitimation central, répondre aux besoins d'employeur·ses locaux·les. Dans sa mise en œuvre, de manière certes différenciée suivant les territoires, les acteur·rices public·ques se heurtent toutefois à la difficulté de satisfaire les attentes jugées parfois trop élevées des chef·fes d'entreprise. La directrice d'une DDETS évoque ainsi, lors d'une table ronde consacrée au programme, son expérience concernant

---

<sup>15</sup> Entretien, décembre 2022, Violaine Girard.

<sup>16</sup> Les GEIQ sont des regroupements d'entreprises locales, ayant pour but de « résoudre leurs problèmes structurels de recrutement, en organisant des parcours d'insertion et de qualification » (<https://www.lesgeiq.fr/>, consulté le 9 octobre 2024).

<sup>17</sup> Entretien, mars 2022, Violaine Girard et Elie Guéraud.

l'accueil de publics réfugiés, en faisant le parallèle avec les enjeux du dispositif EMILE. Selon elle, malgré un accompagnement social des personnes, « il y a de nombreuses histoires qui s'arrêtent précipitamment », c'est-à-dire des entrées en emploi qui se traduisent par des ruptures de contrat, à l'initiative de l'employeur·se comme à celle du ou de la salarié·e. Elle dit recevoir des courriers d'entreprises qui ne parviendraient pas à recruter et qui jugent que l'État ne les y aide pas (« mais que font les services de l'État ? »), ce à quoi elle oppose un constat, suivant lequel la mise en relation des employeur·ses et des salarié·es buterait sur certaines difficultés : « La fameuse rencontre, elle n'est pas si évidente que ça<sup>18</sup> ! » De façon implicite, il s'agit pour elle de renvoyer dos-à-dos à la fois les chef·fes d'entreprise, jugé·es trop exigeant·es, et les personnes accompagnées, qui ne seraient pas toujours à même de satisfaire certaines exigences du monde du travail.

Mais ce sont principalement les opérateurs, et plus précisément les professionnel·les en charge de la mise en œuvre – occupant des postes de chargé·es d'accompagnement pour la plupart, mais aussi de chargé·es de relation employeur·ses – qui sont engagé·es dans les échanges auprès d'employeur·ses susceptibles de recevoir en entretien d'embauche des « candidat·es » inscrit·es dans le dispositif EMILE. Dans les faits, ces échanges sont souvent déterminés par la nécessité de proposer un accompagnement sur-mesure face aux profils des destinataire·rices : le programme recrute en effet des personnes durablement exclues, avec leur entourage, de l'accès au logement social en Île-de-France<sup>19</sup>, appartenant aux fractions populaires précarisées, et qui sont, pour une large majorité d'entre elles, racisées<sup>20</sup>. Différentes caractéristiques de ces publics apparaissent alors comme des « freins » auprès des employeur·ses : une maîtrise imparfaite de la langue, la non-possession du permis de conduire, les besoins en termes de garde des enfants, etc. Les échanges avec les employeur·ses s'établissent alors sur la base de liens interpersonnels, les chargé·es d'accompagnement travaillant au final avec un petit nombre de partenaires qui « comprennent » le programme. Dans l'une des villes d'accueil, la responsable d'une agence de travail temporaire expose ainsi qu'elle a tout intérêt à recevoir des personnes orientées par la chargée d'accompagnement EMILE, du fait d'un taux de chômage très bas au sein d'un bassin qu'elle décrit comme proche du « plein emploi ». Même si toutes les candidatures émanant d'EMILE ne se concrétisent pas par des missions effectives, celles-ci participent à

---

<sup>18</sup> Observations, juin 2023, Violaine Girard.

<sup>19</sup> Pierre-Antoine CHAUVIN, « L'administration inégalitaire de l'attente. Tri et relégation au guichet de la demande de logement social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 250, 2023, p. 80-97.

<sup>20</sup> Voir Lilian LAHIEYTE, « Le recrutement social des publics du programme », in Violaine GIRARD (dir.), *Analyse d'un programme d'accompagnement à la mobilité pour l'insertion*, rapport de recherche pour la Dares, à paraître en 2025.

élargir le volant de candidat·es que son agence peut mettre à disposition de ses entreprises clientes<sup>21</sup>.

## **Une réception ambivalente de la part des élu·es locaux·les**

Alors que l'ancrage du programme s'opère en grande partie hors des exécutifs locaux, qui ne sont pas directement impliqués dans sa mise en œuvre, qu'en est-il de sa réception par les élu·es locaux·ales ? EMILE apparaît tout d'abord perçu assez négativement pour différentes raisons : il serait susceptible de faire peser sur les collectivités une augmentation des effectifs des publics des aides sociales ; il renverrait à des mésestimations de la vacance et de ses causes, liées en partie aux caractéristiques mêmes des logements ; il viendrait enfin renforcer les processus de dévalorisation qui touchent certaines villes petites et moyennes. Si ces critiques révèlent un rapport dépréciatif au programme et à ses destinataire·rices, celui-ci peut toutefois être perçu plus positivement autour de deux aspects distincts : tandis que les élu·es classé·es à droite estiment qu'il pourrait être susceptible de répondre aux pénuries de main-d'œuvre sur les marchés locaux de l'emploi subalterne, les élu·es de gauche y voient l'occasion d'assurer une mission d'accueil, inscrite dans un objectif politique global de réduction des inégalités et de lutte contre la précarité.

### *Un programme révélateur de logiques d'éloignement des « pauvres » vers la « province » ?*

Les élu·es municipaux et départementaux et les membres de cabinet interrogé·es (n=8, dans trois départements, se répartissant entre le PS et LR) ignorent tout simplement pour certain·es l'existence même du déploiement du programme au sein de certaines villes de leur département, ou bien ils et elles n'en ont qu'une connaissance très vague. Ceci est tout d'abord lié au nombre de personnes effectivement installées, légèrement supérieur à 600, au sein d'une quinzaine de villes différentes, au cours des trois premières années d'existence du programme. Mais cela est également dû, on l'a dit, à l'architecture institutionnelle du programme, qui contourne les collectivités. Celui-ci est alors perçu, de prime abord, comme visant à déplacer des populations précaires et inactives, risquant dès lors de faire peser une augmentation des dépenses sociales sur les collectivités, dont le département, qui verse le RSA. Certain·es des agent·es de l'État territorial rencontré·es déplorent ainsi l'attitude des exécutifs locaux : « Le département ne voit pas EMILE d'un très bon œil. (...) Ça leur fait peur. (...) C'est des dépenses sociales en plus pour la collectivité », déclarent des cadres de l'UD Direccte et de la DDCS (Unité départementale de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et Direction départementale de la

---

<sup>21</sup> Entretien, mai 2022, Violaine Girard.

cohésion sociale)<sup>22</sup>, ces agent-es contribuant eux-mêmes également, par ce type de propos, à diffuser une même vision dépréciative des publics venus d'Île-de-France.

Un échange avec une élue d'une petite commune d'un département rural, également vice-présidente du conseil départemental déléguée à l'insertion et l'emploi, membre de LR, rend compte de ce type de perception. Cette élue, sans connaître la condition d'emploi imposée aux destinataire-rices du programme pour accéder à l'installation, tient pour acquis le fait qu'il s'agira de bénéficiaires du RSA, reproduisant ainsi une vision stigmatisante des personnes mal-logées.

Enquêteur : Donc on est sur des bénéficiaires, des personnes mal-logées ou pas logées...

Élue : [*coupe la parole*] Combien au RSA ?

– Alors logiquement, aucun. Parce que, pour s'engager dans la mobilité, on n'a pas le droit d'arriver dans le département d'accueil et de demander le RSA...

– [*coupe la parole*] Mais ils pouvaient avoir le RSA en partant<sup>23</sup>.

Si, chez cette élue appartenant à une majorité départementale affiliée au parti LR, la vision du programme est indissociable du regard négatif qu'elle porte sur les politiques dites assistancielles, d'autres élu-es, appartenant à des familles politiques classées à gauche (EELV, PS), portent également un jugement critique. Un tel programme serait en effet susceptible de renforcer des inégalités socio-spatiales qu'ils et elles ont à cœur de réduire, en favorisant l'arrivée de ménages populaires précarisés au sein de territoires marqués par des phénomènes de décroissance et de paupérisation, alors même que ces élu-es jugent les moyens alloués par l'État déjà insuffisants face à ces dynamiques de déprise au sein des territoires qu'ils et elles administrent. Ce programme est ainsi perçu comme allant à l'encontre d'un travail d'« entrepreneur de cause »<sup>24</sup> dans lequel certain-es s'investissent, consistant à utiliser leurs mandats locaux et leurs engagements partisans pour favoriser des politiques de développement territorial en faveur des villes petites et moyennes.

Pour ces élu-es, la conception du programme est par ailleurs jugée trop descendante : « Je n'ai rien contre les... pluri-diplômés, mais ils sont complètement déconnectés de la réalité », dit par exemple la vice-présidente départementale évoquée plus haut, à propos des concepteur-rices du programme. L'ensemble des élu-es et membres de cabinet rencontré-es s'accordent, par exemple, à mettre en cause ou à nuancer le diagnostic de vacance des logements, en particulier dans le parc social, diagnostic communément associé aux

---

<sup>22</sup> Entretien, février 2021, Elie Guéraud.

<sup>23</sup> Entretien, mai 2024, Elie Guéraud.

<sup>24</sup> Erik NEVEU, « Identifier. Les entrepreneurs de problèmes », *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2022.

dynamiques de déclin démographique. Ainsi, le directeur de cabinet du maire socialiste d'une ville moyenne, âgé d'une trentaine d'années, spécialiste des questions de logement (il travaillait auparavant pour un bailleur social du même territoire) et en charge de la mise en place du programme Action cœur de ville<sup>25</sup>, affirme que le constat d'une vacance dans le parc locatif est biaisé. Premièrement, il mentionne une vaste opération de démolition en préparation en partenariat avec l'ANRU, qui conduira à la disparition de 4 000 logements sociaux sur la ville pour seulement 500 logements reconstruits, et qui n'aurait pas été prise en compte. Deuxièmement, la vacance, concernerait avant tout, selon lui, au-delà des chiffres bruts, des types de logements dont les caractéristiques ne « correspondraient pas à la demande » de potentiels locataire-rices :

En fait, on a une vacance de fait, qui est due à des bâtiments très anciens dont personne ne veut. Ils sont clairement insalubres ou plus du tout adaptés à la demande. On va avoir des immeubles sans ascenseur, de six étages, avec des anciens appartements où on a un tout petit salon, des grandes chambres, des petites cuisines. (...) Donc voilà, il faut voir aussi quel type d'habitat<sup>26</sup>.

Enfin, au-delà de ces considérations, les élu·es rencontré·es dénoncent également une logique de renforcement des inégalités territoriales, qui leur paraît sous-tendre l'architecture du programme. À leurs yeux, celui-ci s'appuierait étroitement sur, et viendrait renforcer dans le même temps, la dépréciation dont leurs communes peuvent être l'objet et, partant, conforter un ordre symbolique territorial qui fait de leur lieu de résidence, d'engagement politique et de travail, un espace dévalorisé. C'est le sens de cette expression, « la province ghetto », employée par le directeur de cabinet du maire PS d'une ville moyenne :

Ils [au sujet des porteurs du programme] renvoient leurs pauvres ailleurs. (...) Bizarre comme façon de faire. L'idéologie de la province ghetto. (...) C'est vraiment pour mettre les pauvres hors de la ville<sup>27</sup>.

Ces propos renferment là encore une perception associant assez directement les personnes précarisées à un « fardeau »<sup>28</sup> dont il faudrait assumer la charge (« leurs pauvres »). Ce qui est alors considéré comme un transfert vers la province semble d'autant plus interpeller ceux et celles des élu.es qui détiennent une expérience résidentielle, militante et/ou professionnelle au sein des grandes agglomérations, leur ayant donné l'occasion de se

---

<sup>25</sup> Lancé en 2018, le programme national Action cœur de ville ambitionne d'agir sur le phénomène de déprise constaté dans les centres-villes de nombreuses villes moyennes, en particulier en s'attachant à une requalification du patrimoine immobilier.

<sup>26</sup> Entretien, mars 2024, Elie Guéraud et Gaspard Lion.

<sup>27</sup> Entretien, mars 2024, Elie Guéraud et Gaspard Lion.

<sup>28</sup> Christina BOSWELL, « Burden-Sharing in the European Union. Lessons From the German and UK Experience », *Journal of Refugee Studies*, vol. 16/3, 2003, p. 316-335.

familiariser avec la centralité économique et culturelle parisienne et ses formes de mépris social parfois voué à « la province » : « Encore un truc de Parisiens », affirme par exemple le directeur de cabinet évoqué plus haut, inscrit dans les réseaux nationaux du PS, mais revenu travailler dans la ville moyenne où il a grandi ; « je vais en parler un peu avec les énarques ! » lance, quant à elle, une élue qui affirme connaître des hauts fonctionnaires proches de son parti, Les Républicains, à Paris et à Lyon.

*« Ce n'est pas quelque chose sur laquelle on va communiquer... »*

Si le programme réactive des visions dépréciatives des publics précarisés, deux éléments peuvent néanmoins produire des formes d'adhésion à ce dispositif. Il s'agit tout d'abord du fait que le programme réponde aux enjeux de recrutement au sein des marchés de l'emploi subalterne. Cet argument est notamment évoqué dès les premières minutes de l'entretien avec l'élue déjà citée, vice-présidente à l'insertion professionnelle et à l'emploi au sein d'un conseil départemental. Au-delà de ses propos comminatoires sur les bénéficiaires des minimas sociaux, elle exprime également des critiques fortes à l'égard des employeur-ses locaux : « Il faut autant les motiver que les bénéficiaires du RSA. » Les préjugés de ces derniers les conduiraient, en effet, à « ne prendre aucun risque », suivant une attitude portant atteinte à un idéal d'adéquation entre offre et demande d'emploi, idéal constitutif de son rapport politique au monde. Elle juge en effet que cette adéquation est entravée aussi bien par les réticences des ménages populaires à occuper des emplois subalternes que par celles des employeurs à recruter des « profils éloignés de l'emploi ».

À ce titre, cette élue, bien que critique à l'égard du programme, dont elle avait une connaissance vague avant notre entretien, se dit favorable au principe de mobilité à la double condition que les « personnes travaillent vraiment », mais aussi que les employeur-ses locaux-les revoient leurs exigences à la baisse, exigences qu'elle désigne implicitement comme découlant de préjugés racistes et/ou classistes. Dans les propos qui suivent, deux secteurs sont particulièrement visés : l'agriculture et la confection de luxe.

Nous, on travaille sur les agriculteurs pour essayer de les motiver à prendre ces gens-là.  
(...) La confection, c'est pareil. Ils ne parlent pas à n'importe qui parce qu'ils sont paniqués à l'idée que les marchandises disparaissent. (...) Nous, notre travail, ça a été de sensibiliser [les employeurs] en disant : « Arrêtez de râler parce que moi, j'en ai de la main-d'œuvre ! »

À cet objectif, combler des besoins de main-d'œuvre, auquel répondrait le programme EMILE, s'ajoute un second principe, celui du devoir d'accueil et de la lutte contre la pauvreté. Ce second aspect est, sans surprise, défendu par des élu-es issu-es de listes d'union de gauche, quand le premier est surtout approprié par des élu-es de droite. Cette volonté d'accueil, qui favorise l'adhésion au programme, s'inscrit dans un mouvement plus large visant à promouvoir l'étiquette de « ville accueillante ». Le modèle, ici, est celui des grandes agglomérations gouvernées par des élu-es de gauche face au tournant local des politiques

migratoires<sup>29</sup>. Ainsi, une élue socialiste d'une ville moyenne, éducatrice spécialisée et militante associative intervenant essentiellement dans les quartiers populaires d'habitat social, née de parents algériens, met en avant, durant l'entretien qu'elle nous consacre, les changements opérés depuis la victoire de la liste d'union de la gauche en mars 2020 dans sa ville :

Élue : La première chose qu'on a fait déjà, c'est qu'on a mis en place une coordination de l'ensemble [des associations et des structures municipales et paramunicipales dédiées à l'accueil] pour faciliter leur travail, déjà, premièrement, pour qu'elles fassent la même chose et les mettre en relation pour être plus efficace. Mais aussi on a doublé les subventions. C'est plutôt rare je pense, mais c'est des choses qu'on ne met pas en avant.

Enquêteur : Alors pourquoi vous ne le mettez pas en avant ?

– On ne le met pas en avant parce que ce n'est pas politiquement... Voilà. Donc, c'est des missions qui nous tiennent à cœur. C'est bien notre ADN, en fait, mais on ne peut pas<sup>30</sup>...

S'observe dans les propos qui précèdent une réticence à faire des politiques d'accueil un objet de communication politique, au contraire de ce que note Anouk Flamant<sup>31</sup> dans des contextes métropolitains. Cette attitude s'explique par la mise en avant, de la part de ces élu·es, d'une montée des opinions hostiles à de telles politiques dans l'espace local, dont la hausse des votes RN constituerait l'un des indices. Dans les deux villes moyennes gouvernées par des listes d'union de la gauche où des élu·es ont été interrogé·es, la crainte est ainsi grande de voir cette orientation publicisée par l'opposition dont les attaques seraient, en particulier, dirigées vers les questions de sécurité, explicitement ou implicitement reliées à la présence de personnes racisées dans l'espace public. C'est le sens des propos d'un élu d'une ville moyenne, socialiste, qui explique :

Ce n'est pas quelque chose sur lequel on va communiquer mais on assume (...). Mais on est constamment attaqué sur la question de la sécurité. Il faut voir qu'il y a quinze ans, il n'y avait pas d'étrangers à [nom de la ville]. Aujourd'hui ça se voit, notamment dans l'espace public<sup>32</sup>.

## Conclusion

Le programme EMILE témoigne de la volonté de l'administration étatique d'initier un nouveau type de réponse publique face à une « crise du logement » désormais durable,

---

<sup>29</sup> Anouk FLAMANT, « Nantes, "ville accueillante" pour les populations exilées. De l'urgence humanitaire à la mise à l'abri inconditionnelle », *Migrations Société*, vol. 185/3, 2021, p. 49-63.

<sup>30</sup> Entretien, décembre 2021, Elie Guéraud.

<sup>31</sup> FLAMANT, « Nantes, "ville accueillante" pour les populations exilées », art. cit.

<sup>32</sup> Entretien, mars 2024, Elie Guéraud.

réponse qui s'adresserait à l'ensemble des publics du mal-logement (à la seule exception des situations de non-régularité administrative du séjour). Dans un même temps, en faisant de l'insertion dans l'emploi la condition de l'accueil de ces ménages populaires, l'objectif est de constituer ce dispositif comme une réponse possible aux phénomènes de décroissance et de vieillissement démographiques, ainsi que de pénurie supposée de main d'œuvre peu qualifiée, que connaîtraient nombre de villes petites et moyennes situées au sein de départements ruraux. En cela, le programme ambitionne d'agir simultanément sur plusieurs espaces : favoriser les sorties des services d'hébergement de l'agglomération parisienne et, dans un même temps, participer à la redynamisation de villes sujettes au déclin urbain.

Toutefois, son architecture révèle une forme particulière de régulation, caractérisée par une asymétrie entre services de l'État et représentant·es des territoires. Tandis que l'État assure le pilotage du programme, en s'appuyant localement sur ses services déconcentrés et sur des opérateurs associatifs, les collectivités locales ne sont pas directement associées à la mise en place de celui-ci. Ce programme est alors vu, par le personnel politique local interrogé, élu·es ou membres de cabinet, comme renvoyant à un mode de gouvernance territoriale inégalitaire, susceptible de renforcer des disparités socio-spatiales existantes, auxquelles les hauts fonctionnaires à l'origine de celui-ci resteraient indifférents. En effet, en encourageant la mobilité de ménages populaires précarisés et majoritairement racisés – dont les caractéristiques sont proches de celles des « populations indésirables »<sup>33</sup> que les politiques de dispersion cherchent à éloigner –, le programme ferait peser sur les collectivités concernées des risques supplémentaires de paupérisation, dans un contexte d'austérité imposée par l'État.

Le principe de l'accueil de ces ménages suscite toutefois des formes d'acceptation fragiles. Dans le cas d'elu·es de droite, celles-ci sont justifiées par pragmatisme, suivant une attitude rencontrant certaines préoccupations des agent·es de l'État, en faveur des besoins en main d'œuvre de certain·es acteur·rices économiques. Pour ceux et celles s'affichant à gauche, la réception du programme est fondée sur un impératif moral, entrant en congruence avec les engagements des acteur·rices associatif·ves locaux·les du secteur social. Dans les deux cas, demeure le souci chez les élu·es de ne pas (trop) publiciser ces arrivées, dans un contexte de « normalisation du racisme »<sup>34</sup> et de progression du vote RN au sein des territoires concernés.

---

<sup>33</sup> Pierre ELOY, *Héberger les vulnérables, éloigner les indésirables. Trajectoires de prise en charge des familles immigrées sans abri à Paris*, thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2019.

<sup>34</sup> Félicien FAURY, *Des électeurs ordinaires. Enquête sur la normalisation de l'extrême droite*, Paris, Seuil, 2024.