

Déclinaisons urbaines, autour de la politique de la ville

Les Cahiers

MIXITÉ SOCIALE,
UN CONCEPT OPÉRATEUR ?

de Profession Banlieue



13,50 €

mars 2005



CENTRE DE RESSOURCES



Les Cahiers de Profession Banlieue – mars 2005

MIXITÉ SOCIALE, UN CONCEPT OPÉRATOIRE ?

**Cycle de qualification des 26 novembre et 3 décembre 2004,
23 mars 2005**

*Les cycles de qualification de Profession Banlieue
ont pour objet d'engager les professionnels
dans une réflexion approfondie
sur les principaux champs d'intervention
de la politique de la ville.*

*Chaque cycle est composé de trois séances,
animées par des chercheurs, consultants et opérateurs.*

*Ces séances s'appuient sur l'analyse des concepts
et cadres de référence auxquels renvoient
les différentes mesures et actions abordées.*

*Elles sont également l'occasion d'une confrontation
des dispositifs avec des actions déjà mises en œuvre
dans différents quartiers.*

*Elles permettent enfin l'appropriation technique
des outils par les acteurs de terrain.*

*Cycle organisé et texte établi par Olivia Maire,
chargée de mission à Profession Banlieue,
à partir des interventions orales des auteurs.*

*Fiches d'expérience réalisées et écrites
par Cécile Fleureau.*

ÉDITORIAL

DEPUIS plus de vingt ans, notamment avec la loi Besson et la LOV, le principe de mixité sociale est affiché comme un objectif prioritaire des politiques publiques pour tenter d'endiguer les processus de ségrégation sociale et territoriale qui touchent les quartiers de la politique de la ville.

Pourtant, il n'existe aucune définition précise de la mixité sociale dans les textes législatifs. Elle est souvent présentée comme la cohabitation sur un même territoire de groupes divers par l'âge, la nationalité, le statut professionnel, les revenus. Cette répartition équilibrée de la population correspondrait à la ville idéale, alors que l'absence de mixité serait la source des tensions qui prévalent dans certains territoires.

Les chercheurs ne remettent pas en cause l'objectif politique de la mixité sociale, à savoir « mieux vivre ensemble ». En revanche, le concept reste source de discussions quant à son contenu et à sa réalisation, car il couvre des réalités différentes : l'échelle de mise en œuvre ne peut être la même entre un bassin de vie, une agglomération, une ville et un quartier ; l'injonction de mixité sociale ne s'adresse qu'au logement social ou à une catégorie

spécifique de la population ; les stratégies des pouvoirs publics ne tiennent pas compte des mixités déjà existantes et vécues par les habitants, les élus et les professionnels dans les quartiers.

Il est également difficile de s'intéresser à la mixité sociale sans évoquer les dynamiques à l'œuvre qui entraînent la ségrégation sociale et territoriale : l'histoire du peuplement des quartiers populaires, un marché foncier concurrentiel, l'absence de mobilité, des disparités socio-économiques aggravées par la situation économique.

La réflexion autour de l'objectif de mixité sociale a inspiré de nombreuses pistes de travail : mixité de logements, en diversifiant l'offre pour favoriser les parcours résidentiels des ménages ; maîtrise du peuplement, pour attirer de nouvelles populations afin de diversifier les populations locales, avec le risque de création d'une source indirecte de discriminations, le principe se retournant alors contre l'objectif initial ; ou encore mixité fonctionnelle, en favorisant l'implantation des commerces et des équipements dans les quartiers populaires et en renforçant l'accessibilité des lieux publics à tous les habitants.

Aujourd'hui, la loi Borloo, avec son programme de démolitions-reconstructions, introduit des transformations importantes dans le paysage urbain et dans la recomposition sociale de certains quartiers. Sera-t-elle une occasion pour rendre ces quartiers plus attractifs et les réinscrire dans des opportunités de parcours résidentiels ? Quels enseignements pouvons-nous tirer par ailleurs des politiques publiques européennes en matière de logement et d'habitat ? ■

Éditorial **5**

La mixité sociale en questions **9**

intervention	■ La mixité : de la controverse à une redéfinition des politiques locales <i>Christine Lelévrier</i> 11
	L'histoire d'un terme 13
	Une dimension territoriale 13
	Un état idéal 13
	L'action politique 14
	Les postulats 15
	La mixité comme condition de la cohésion sociale ... 15
	La mixité comme forme de solidarité et d'équité territoriale 16
	Remises en cause du principe de mixité 16
	Les dynamiques de ségrégation 16
	Les effets des politiques publiques 19
	L'évaluation 21
	Les objectifs 21
	Les effets 22
	Les mobilités comme perspective de recherche et d'action 24
intervention	■ Les limites de la mixité comme stratégie d'intégration <i>Thomas Kirszbaum</i> 27
	Une notion arbitraire 27
	Les effets pervers 29
	Les effets de la concentration 30
	Un discours sur l'intégration civique 32
	Les stratégies locales d'intégration des immigrés (ou supposés tels) par la mixité 33
	« Mixité » ou justice sociale ? 35

La mixité sociale dans le logement : quels outils ? 39

intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Logement et mixité : une obligation de moyens en constante évolution <i>Sigrine Genest</i> 41
intervention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Logement social et mixité en Europe <i>Hervé Vieillard-Baron</i> 59 Un mot intraduisible 59 Le rôle des contextes historiques dans la mise en place des politiques publiques en Europe 61 <ul style="list-style-type: none"> Des morphologies urbaines et des modes d'habiter très contrastés 61 Des mutations sociétales inégales selon les pays 64 Des contradictions spécifiquement françaises ? 66 En Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, des approches spécifiques 70 <ul style="list-style-type: none"> En Grande-Bretagne 70 Aux Pays-Bas 73 L'Allemagne réunifiée confrontée à la question de la mixité 74 <ul style="list-style-type: none"> Un pays d'accueil en cours de fermeture ? 76 Des réformes successives limitant l'offre de logements sociaux 78 La politique de la ville, ou le programme Ville sociale . 81 L'EXEMPLE DE DEUX QUARTIERS SENSIBLES, À KASSEL 83

initiatives 87

<ul style="list-style-type: none"> ■ Habitat et Humanisme Une ville à visage humain 88 ■ Rennes Penser la mixité au niveau de l'agglomération . 94 ■ Les Ulis La charte intercommunale du logement, un outil de diversité sociale 99

quelques repères bibliographiques 105

LA MIXITÉ SOCIALE EN QUESTIONS

**La mixité: de la controverse
à une redéfinition des politiques locales ?**

CHRISTINE LELÉVRIER

**Les limites de la mixité
comme stratégie d'intégration**

THOMAS KIRSZBAUM

La loi Borloo fait aujourd'hui de la mixité, objet de discussion depuis plus de vingt ans, la condition de la cohésion sociale. N'est-ce pas une opportunité pour revenir sur les limites des politiques publiques en la matière et sur les effets jusqu'alors de l'application locale de la mixité?

CHRISTINE LELÉVRIER

sociologue, chercheuse au Centre de recherche espace, transports, environnement et institutions locales (CRETEIL), université de Paris XII

La mixité : de la controverse à une redéfinition des politiques locales ?

DEPUIS trente ans, la notion de mixité sociale a été l'objet de nombreux débats, et tout semble avoir été dit à son endroit. Elle semble faire aujourd'hui consensus, à droite comme à gauche. Mais le débat se poursuit néanmoins, et c'est un premier paradoxe : les contradictions et les questionnements qu'a suscités la notion de mixité sociale dans les années 1980, puis dans les années 1990, ont toujours cours. On note en effet un décalage entre d'un côté la recherche, où la controverse entre les chercheurs continue, et de l'autre le succès de cette notion dans les politiques publiques, devenue en 2000, avec la loi SRU¹, un principe législatif.

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Autre paradoxe qui persiste : les écarts entre les territoires s'accroissent.

Ce constat pourrait amener à s'interroger sur l'efficacité de la mixité comme référentiel de politique publique. Or on réaffirme la mixité comme une injonction politique, comme « un modèle social idéal du développement urbain » : il faut faire de la mixité.

Il semble pourtant tout à fait opportun de s'interroger sur la mixité dans le contexte actuel de la loi Borloo², de débattre sur le sens de l'action publique, de clarifier ce que l'on veut et ce que l'on peut faire avec la politique de la ville.

De nouveaux événements expliquent en outre que l'on se réinterroge aujourd'hui plus qu'avant sur la mixité : la loi Borloo offre de véritables perspectives opérationnelles de transformation urbaine, avec des capacités financières et techniques. Elle fait de la mixité sociale la condition de la cohésion sociale. Elle balaie ainsi les doutes que faisait germer l'accentuation continue des écarts entre les indicateurs sociaux des quartiers et le reste du territoire : si l'on a échoué, c'est faute d'avoir de bons outils. La loi Borloo et la loi SRU offrent ces outils.

S'il est un peu tôt pour préjuger des conséquences de la loi Borloo, il est intéressant de revenir sur les limites des politiques publiques et sur les effets de l'application locale de la mixité.

Autre interrogation, l'avenir des professionnels qui ne sont pas directement impliqués dans les projets urbains. Ceux qui sont impliqués dans les projets urbains sont dans une perspective très active de montage de projets. Les autres s'interrogent sur leur rôle dans la politique de la ville, en particulier les chefs de projet contrat de ville, dont le rôle pourrait être en redéfinition.

² Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

L'histoire d'un terme

Dans les dictionnaires, il n'est nullement fait allusion au sens donné par les politiques de l'habitat et de l'urbanisme à la notion de mixité. La définition évoque la mixité scolaire au sens du mélange des deux sexes, définition que l'on retrouve en Italie, en Angleterre et en Allemagne.

Le terme de mixité bascule dans le champ des politiques publiques dans les années 1970, où il fait alors son apparition dans les textes législatifs et les discours sur les grands ensembles, avec par exemple la circulaire Guichard³ qui marque l'arrêt de la politique des grands ensembles et pointe les risques de ségrégation.

Le terme prend ensuite de l'essor avec la création de la politique de la ville et les nouvelles lois d'aménagement urbain. La mixité remplace dès lors un terme très développé dans les politiques urbaines jusqu'alors, celui de diversité; en y ajoutant trois dimensions qui n'étaient pas aussi explicites dans la notion de diversité et qui correspondent bien au nouveau contexte: la dimension territoriale, la notion d'idéal, enfin l'idée selon laquelle c'est à l'État d'être le maître d'œuvre de ce principe.

Une dimension territoriale

À la différence de la diversité, la mixité est indissociable d'une dimension territoriale. Que ce soit dans un lieu, dans un espace, dans un équipement, dans l'école, dans le quartier ou dans la ville, c'est toujours en référence à un territoire que la mixité est évoquée.

Un état idéal

La mixité est également indissociable de la notion d'idéal; elle ne relève jamais d'une situation réelle. La ville mixte serait plus égalitaire et plus harmonieuse; mais personne n'est en mesure de définir l'échelle, le seuil, les catégories qui permettraient d'atteindre cet idéal. Pour les urbanistes des années 1950, la ville idéale est équilibrée, la ville équilibrée est mixte, et la ville équilibrée mixte est harmonieuse. Dans ce contexte, la mixité est urbaine.

³ En 1973, la circulaire d'Olivier Guichard, alors ministre de l'Équipement, limite la construction d'ensembles de plus de 2 000 logements.

La mixité urbaine correspond également à un mélange des fonctions : pour qu'une ville fonctionne, il faut une proportion idéale d'activité, d'habitat, d'équipements et d'hommes... Et la mixité devient ainsi sociale.

Pour qu'une ville soit agréable et harmonieuse, il faut en outre que soient représentées toutes les catégories sociales de la société. Bien entendu, à l'usage, ces catégories sociales sont également très floues et très variables selon les sujets sur lesquels porte la mixité. La mixité sociale ne correspondant pas seulement aux catégories socioprofessionnelles, on évoque alors la mixité ethnique ou la mixité générationnelle...

L'action politique

La mixité ne peut par ailleurs se démarquer d'une présence politique forte de l'État, et de son action sur des zones urbaines concentrant des populations dites « en difficulté » – ce qui était moins le cas de la diversité. L'action politique ou la tentative de l'État de diversifier la population de différents quartiers ou de différentes villes s'appuie sur deux outils principaux : d'une part la diversification des quartiers de la politique de la ville, d'autre part le rééquilibrage des populations dans le logement social qui s'est poursuivi par la redistribution du logement social dans les villes (la loi Solidarité urbaine, le renouvellement urbain).

La diversité urbaine est un principe d'équilibre, un facteur d'harmonie qui sous-tend la pensée urbanistique, mais également la production des habitations à bon marché du début du XX^e siècle. Pour qu'un habitat soit viable, il faut qu'il bénéficie d'une diversité de la population, d'une mixité de cette population.

Pendant les années 1970, l'action publique a favorisé la diversité par la variété de l'habitat et par l'aide publique au logement : les modes d'aide au logement ont été modifiés pour ouvrir l'ensemble de l'habitat social aux populations.

Un tournant s'opère ensuite : l'État tente de modifier les concentrations localisées dans des quartiers particuliers par une action territorialisée dans ces quartiers. On passe de la diversité urbaine comme principe d'équilibre à la mixité comme forme de redistribution et de cohésion sociale. Deux éléments marquent ce passage, la territorialisation de l'action publique et la décentralisation.

Les postulats

La mixité comme condition de la cohésion sociale

À partir du moment où la mixité est liée aux questions de la ségrégation et des quartiers de la politique de la ville, l'idée qu'il faut passer par la mixité pour résoudre un certain nombre de questions sociales fait son chemin.

Le postulat est le suivant: les concentrations de populations homogènes dans un certain nombre de quartiers, plutôt défavorisés selon les termes des politiques publiques, sont négatives pour ces populations. Le fait même de concentrer dans un quartier des populations ayant les mêmes origines sociales et ayant les mêmes difficultés présenterait donc des risques, ce dernier terme devenant récurrent dans les textes.

Dans les premiers écrits de la politique de la ville, ce n'est pas la mixité qui est évoquée mais le rééquilibrage de la population dans les quartiers.

Il faut attendre les années 1990 pour trouver une affirmation du principe de mixité dans les textes de la politique de la ville. Pourquoi si tardivement? Peut-être parce que, jusqu'aux années 1990, la politique de la ville porte en elle deux axes très différents de politique publique: d'un côté la mixité, considérée comme un but à atteindre à long terme, de l'autre le développement communautaire, avec l'idée de s'appuyer sur les ressources locales des populations pour développer leur capacité d'insertion, leur capacité de régulation sociale, etc.

Ce renforcement de l'objectif de mixité s'appuie aussi sur un constat d'échec de la politique de la ville justement sur les questions de mixité.

Dans ce contexte, la mixité est alors la solution à des problèmes sociaux divers. C'est la potion magique qui doit résoudre à la fois la question des inégalités – il existe des inégalités liées au fait d'habiter tel ou tel espace – et la question du désordre social – les individus les plus délinquants, s'ils sont dans un autre environnement, adopteront alors plutôt les normes dominantes, et les tensions s'apaiseront.

La mixité permettrait également de lutter contre le repli identitaire: grâce à elle, on éviterait que des communautés ne se replient dans des

formes jugées pour partie négatives par rapport à notre modèle de société. C'est ici que s'opère le glissement de la mixité sociale à la mixité ethnique.

La mixité comme forme de solidarité et d'équité territoriale

C'est le deuxième point qui explique que la mixité ait autant de succès.

Le terme d'équité territoriale est utilisé dans le texte de la loi Borloo. La notion est plus difficile à rejeter, car la concentration des difficultés dans un territoire n'est plus seulement négative pour les populations qui y vivent, elle l'est aussi pour les territoires et pour les gestionnaires de ces territoires. La concentration des difficultés introduirait de l'inégalité entre les communes et entre les bailleurs, entre ceux qui ont à gérer ce type de quartiers ou ceux qui ne les gèrent pas ou très peu.

Avec les récentes lois de décentralisation, comme avec leur montée en puissance dans les années à venir, la mixité devient une forme de redistribution par l'État: si les quartiers de la politique de la ville sont délocalisés et si les populations les plus pauvres sont déplacées dans des communes aisées, c'est une forme de redistribution qui s'opère, de solidarité entre communes – solidarité que l'État a bien du mal à exercer aujourd'hui dans le contexte de la décentralisation. Cette «délocalisation» serait aussi une solution pour la gestion des logements sociaux des quartiers sensibles, puisqu'elle réduirait les difficultés de gestion.

Remises en cause du principe de mixité

Les dynamiques de ségrégation

À travers la mixité, l'État et les autres acteurs publics cherchent à résoudre la question de l'accroissement de la ségrégation, problématique qui, en quelques années, a pris de l'ampleur.

Cependant, on retrouve avec la mixité et la ségrégation des questions récurrentes sur la mesure, l'échelle à laquelle sont examinés les problèmes et les catégories retenues pour les étudier.

- *Les questions d'échelle*

Les travaux d'Edmond Préteceille⁴ sur l'Île-de-France ou ceux menés par des sociologues dans des villes suisses⁵ font le même constat, qui est en outre une tendance européenne : les dynamiques de ségrégation sont d'abord des *dynamiques d'homogénéisation* des communes aisées.

Cette approche statistique à l'échelle communale n'exclut pas l'existence d'écart à des échelles infra-communales. Mais elle relativise ces concentrations de populations ouvrières et pose la question des variations de ce que l'on mesure selon l'échelle que l'on retient.

Ce qui est le plus souvent mis en cause, ce n'est pas tant l'inégale distribution sociale des populations sur un territoire que les risques de mise à l'écart, de séparation, de perte progressive des échanges entre les différents groupes sociaux que sous-tend la ségrégation.

- *Les rapports sociaux*

La mixité ne présage pas des types de rapport de cohabitation entre les groupes sociaux. Il n'y a en effet pas de règle sociologique qui définisse le lien entre tel type de cohabitation et tel type de rapports sociaux.

L'article de Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale », paru dans la *Revue française de sociologie* en 1970, analysait déjà les modes de cohabitation dans quelques grands ensembles. Il reste d'actualité. En effet, ce n'est pas parce que l'on rapproche physiquement des populations différentes que disparaît ou s'atténue pour autant la distance sociale.

D'autres travaux moins cités et tout aussi intéressants ont été produits dans les années 1980, comme celui de l'ethnologue Gérard Althabe⁶. Pour décrire la mise à distance et les rapports sociaux qui se développent dans différents espaces de cohabitation, Gérard Althabe uti-

⁴ Directeur de recherche au CNRS ; travaux menés pour le compte de la Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France (DREIF).

⁵ D. Joye, M. Schuler, « Inégalités, territoires et mobilités : une perspective renouvelée pour la sociologie urbaine ? » ; in M. Bassand, V. Kaufmann, D. Joye (dirs), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires, 2001.

⁶ G. Althabe, C. Marcadet, M. de La Pradelle, M. Sélim, *Urbanisation et enjeux quotidiens*, Anthropos, 1985.

lise la notion de *procès*. L'enjeu de ce procès est de construire un acteur dit « *idéologique* », fixé à un *pôle négatif*, qui permet de s'en distancier en repoussant les autres à ce pôle.

Ainsi par exemple, autour des enfants et des adolescents, la responsabilité des parents est dénoncée. Sont repoussées au pôle négatif les familles « *assistées* », les plus précaires... Les objets du procès et des accusations sont les relations internes à la famille, le rapport que les parents établissent avec leurs enfants et les rôles différenciés entre homme et femme.

Il serait nécessaire de réactualiser les travaux sur la cohabitation par des approches monographiques variées dans des espaces autres que ceux des quartiers de la politique de la ville, et en ne se focalisant pas sur le mélange et les processus de mise à distance dans le seul lieu de résidence. Vingt ans après, la recherche comme la pratique sont restées à l'échelle du quartier, alors que bon nombre de travaux sur d'autres questions montrent que la notion de quartier, bien qu'intéressante, est dépassée aujourd'hui ou du moins s'agence avec d'autres espaces de rattachement.

- *Les processus d'intégration*

Les regroupements d'immigrés et d'ouvriers peuvent favoriser des processus d'intégration. C'est là le troisième point d'achoppement du concept de mixité.

On continue en effet à l'heure actuelle à se référer aux travaux des sociologues américains de l'École de Chicago⁷, dans les années 1920. Or les regroupements d'immigrés aux États-Unis dans les années 1920 et 1930 sont tout à fait différents des regroupements d'immigrés dans les quartiers de la politique de la ville. Il est donc grand temps de s'interroger réellement sur la validité de cette transposition et de prendre en compte la diversité des groupes en présence et les trajectoires de ces populations en France.

⁷ Créé en 1892, le département de sociologie de Chicago était le premier de son espèce aux États-Unis. Entre 1910 et 1935, les sociologues de ce département forgent, à travers l'étude de la ville, de l'immigration et de la déviance, un des courants les plus influents de la sociologie américaine.

Les effets des politiques publiques

On peut se demander dans quelle mesure les politiques publiques peuvent agir sur des phénomènes dont les déterminants socio-économiques sont forts : les pauvres sont là où ils peuvent se loger, les autres choisissent.

D'autant qu'il existe des contradictions internes aux injonctions de l'État. Elles ne sont pas nouvelles, mais rejaillissent à l'occasion de la mise en œuvre de la loi Borloo : les dispositifs, les conférences intercommunales, les protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS)... ont essayé d'organiser autrement les attributions en favorisant l'accès au logement des plus démunis tout en respectant les équilibres de peuplement. Étant donné la structuration du parc social, l'opération est compliquée, d'autant que bon nombre de bailleurs tentent plutôt d'éviter ces populations.

Aujourd'hui, la logique même du « I pour I⁸ » des opérations de démolition, tout en prônant la mixité, n'est pas à l'abri de contradictions. Il s'agit de défendre le droit au logement de populations qui risquent cependant de se retrouver dans des conditions peut-être moins favorables, par l'éloignement notamment, que celles qu'elles connaissent auparavant. Pourtant, comment faire en sorte qu'il y ait de la mixité sur le territoire si c'est aux mêmes collectivités que l'on demande de reconstruire ce qui a été démolit ?

L'État n'est pas toujours très clair dans ses intentions. Il navigue entre des intérêts différents dans les politiques de l'habitat.

On peut dire la même chose des organismes HLM qui, depuis les années 1970, procèdent à des pratiques de tris permanents : le système « universel » est continuellement adapté pour que les plus pauvres accèdent aux logements ordinaires ; que ce soit avec les différents types de prêts et les programmes des années 1960-1970 (programmes à loyer réduit, programmes sociaux de relogement, opération million...) ou ceux qui ont suivi la mise en place du prêt locatif aidé après 1977, comme le prêt locatif aidé d'insertion...

⁸ La démolition d'un logement social pour la reconstruction d'un logement social.

Ainsi, l'injonction de mixité ou de diversité s'est traduite par des pratiques de tris qui ont généré de la ségrégation. Dès qu'il s'agit de gérer un patrimoine, d'autres logiques que celle de la mixité entrent en jeu. Pour certains bailleurs, il peut être plus rentable d'avoir des sites non mixtes mais remplis que d'essayer de trier, avec des risques de vacance faute de demandeurs ayant les caractéristiques requises.

Autre pratique, la mixité pour un bailleur ou pour une commune sera plutôt d'essayer de préserver les sites déjà mixtes, ceux qui sont considérés comme « ne posant pas de problème » et dont il faut éviter le « basculement » vers la concentration. En opérant ainsi, la mixité n'est pas appréhendée à une échelle plus large, elle est circonscrite à des secteurs spécifiques très restreints.

Quant à la solidarité, dans les processus de relogement en cours suite aux opérations de rénovation urbaine, elle semble s'arrêter à la limite du quartier ou de la commune. Restent sur place, à la fois par choix, du fait de la rareté des grands logements sociaux à loyer réduit, et du fait des réticences des communes et bailleurs voisins, les familles les moins mobiles et les plus en difficulté, celles-là même dont on souhaiterait réduire la part.

Si la mixité est avant tout la réduction de la part des pauvres et des immigrés dans les territoires où ils sont aujourd'hui, c'est donc également la limitation de leur accueil là où ils pourraient aller. Le principe de mixité peut dès lors avoir des effets inverses à ceux envisagés : en voulant la mixité, on limite l'accès au logement des populations les plus en difficulté et des grandes familles immigrées.

Enfin, il faut « faire avec » les pratiques de certains ménages qui misent sur la performance scolaire plutôt que sur la mixité pour leurs enfants. On peut très bien avoir de la mixité résidentielle, mais ne plus avoir de mixité scolaire, comme c'est le cas par exemple dans certains arrondissements parisiens ou dans des communes limitrophes attractives ; alors que c'est bien dans l'école que se jouent les processus de reproduction des inégalités sociales, pas dans la résidence.

L'évaluation

L'injonction à la mixité est une opportunité pour interroger le sens de l'action publique. Il serait intéressant de décliner ce concept à l'échelon local et non plus seulement au regard de l'injonction nationale. L'évaluation peut être un bon outil : chercher à évaluer les objectifs, les moyens, et observer les effets produits par les politiques dites de mixité.

Les objectifs

L'objectif de mixité se retrouve dans tous les documents contractuels, il est cité dans les politiques de logement, les politiques urbaines...

Mais pourquoi veut-on de la mixité ? Qu'est-ce que l'on en attend ?

Suivant le contexte, la mixité revêt des sens différents :

- la gestion des territoires – redonner de la capacité financière pour gérer le développement d'un territoire ;
- la lutte contre la délinquance et l'intégration des populations – on escompte une sorte de « normalisation sociale » des comportements des populations par le mélange ;
- la valorisation des territoires – la trop forte concentration de populations en difficulté contribuerait à une perte de valeur immobilière mais également à une image négative renforçant elle-même cette concentration ;
- le développement et le maintien des échanges entre groupes sociaux différents – pour éviter la rupture entre les territoires.

Pour chacun de ces objectifs, les échelles de résolution des problèmes sont distinctes et les moyens pour y parvenir n'impliquent pas nécessairement le mélange de populations différentes dans l'espace résidentiel.

On pourrait très bien reprendre chacun de ces objectifs et se demander si la réponse est d'avoir des populations plus aisées ou un mélange plus équilibré sur le territoire, tout en sachant que la mixité est une notion relative qui varie suivant les représentations et les territoires : parle-t-on de la même mixité à Saint-Denis, à Mulhouse ou à Paris ?

Si l'on se pose ces questions, ce ne sont pas les mêmes stratégies, ni les mêmes objectifs que l'on mettra en œuvre.

L'enjeu pour Paris est d'essayer de maintenir la population de classe moyenne qui est en train de s'en aller. En Seine-Saint-Denis, l'enjeu est tout autre.

Ainsi, dans une optique d'évaluation, la redéfinition locale de la mixité ne sera pas la même à Paris et en Seine-Saint-Denis. L'objectif sera sans doute autre ou plus précis que cette notion vague de mixité.

En se posant la question des finalités de l'action, en redéfinissant de façon opérationnelle la mixité dans une situation territoriale donnée, on risque fort d'en redéfinir les termes mêmes voire de s'apercevoir que ce n'est pas la mixité qui permet de définir une stratégie. Les acteurs locaux doivent en tout cas au minimum préciser les critères locaux de la mixité.

Les effets

L'Observatoire des zones urbaines sensibles fait de la politique de la ville un instrument de lutte contre la spécialisation sociale de ces territoires, pour la multiplication des échanges et l'intégration des populations. Cette lutte est-elle du ressort de la politique de la ville ? Est-ce son seul objectif, et en a-t-elle les moyens ?

Les outils d'observation existants sont en tout cas trop peu développés à l'heure actuelle pour pouvoir répondre à de tels enjeux.

En effet, si nous comparons par exemple la population d'un territoire en 1990 à celle de 1999, nous sommes confrontés à la question suivante : est-on capable de décrire les dynamiques qui ont conduit à passer de 18 % à 25 % de chômage ? est-ce l'apport d'une population de plus en plus pauvre, ou est-ce le résultat d'une paupérisation des populations en place ?

C'est une première question qu'il paraît indispensable de se poser pour évaluer les effets de la politique de la ville ou même pour observer l'évolution de ces territoires. Or les dynamiques de mobilité sont très peu connues. L'Observatoire les présente comme un objectif à travailler, mais sans outils susceptibles de les apprécier. Pourtant, si l'on se situe du point de vue de l'intégration, des échanges, de l'amélioration de la situation des populations, il faut observer quel a été leur parcours.

Partons d'une hypothèse complètement farfelue *a priori*, qui serait que la politique de la ville pourrait induire de la mobilité résidentielle. La réussite de la politique de la ville se mesure alors non plus à partir d'un objectif de mixité du territoire, mais à partir de celui de l'insertion et de l'intégration de la population. Ce qui implique de considérer que les individus quittent les logements sociaux selon un mécanisme tout à fait classique qui existe depuis que les logements sociaux existent : certains restent dans le logement social et d'autres, depuis toujours, ne font qu'y passer et en sortent dès qu'ils en ont les moyens, même si ce logement social n'est pas spécifiquement défavorisé.

Aujourd'hui, on est incapable d'avoir une analyse sur ces mouvements. Cela est gênant à deux titres : pour la compréhension des dynamiques et pour l'évaluation de la politique de la ville.

Si l'hypothèse farfelue était vérifiée, plus on aurait de la paupérisation, plus on aurait réussi la politique de la ville ; ce qui pose une question extrêmement difficile à résoudre pour la politique de la ville, celle de sa capacité à gérer des quartiers paupérisés durablement. Si l'on veut faire de l'intégration et de la promotion sociale, il faut accepter qu'il y ait de la mobilité résidentielle. Si l'on accepte la mobilité résidentielle, il faut réfléchir à la façon de gérer le fait de la permanence de quartiers paupérisés, qui ne seront pas forcément ceux qui le sont aujourd'hui. Parlons par exemple des copropriétés en difficulté ; qui aurait imaginé, il y a trente ans, que ces quartiers où les habitants étaient propriétaires rencontreraient des difficultés ?

Si l'on raisonne en ces termes, il faut alors interroger la politique de la ville et se demander comment elle peut favoriser des mobilités sociales, et donc résidentielles, tout en innovant dans les modes de gestion des territoires pauvres.

La politique de la ville a des ressources méthodologiques pour gérer cette question ; mais elle n'est pas seule en cause. Il faut également interroger les politiques sectorielles et les politiques de redistribution entre les communes et les organismes HLM qui auront ou pas à gérer les territoires pauvres.

Cela renvoie également aux pratiques de peuplement : la question est sans doute davantage celle de l'accueil de populations plus précaires dans

des secteurs valorisés du logement social que celle de la limitation de l'arrivée de ces populations là où elles sont concentrées aujourd'hui. Les communes qui s'engagent dans des opérations de rénovation urbaine se retrouvent à gérer les populations les plus en difficulté et les relogent dans leur espace communal ou dans leur patrimoine; les autres sont déjà parties depuis dix ans et l'annonce de la démolition fait partir les dernières qui le peuvent. Ces processus de relogement ne tendent pas vers la mixité, d'autant qu'il existe de grandes incertitudes sur ce qui va pouvoir être reconstruit et sur l'impact que cela aura sur le territoire.

Les mobilités comme perspective de recherche et d'action

La mobilité est quasiment absente des travaux ou des réflexions de la politique de la ville. Peu de travaux se sont intéressés à la mobilité résidentielle et aux mobilités quotidiennes des habitants de ces « quartiers ».

En attendant, les populations de ces quartiers sont enfermées dans une image d'individus qui ne sortent pas, qui ne connaissent pas leur environnement, qui sont assignés à résidence... Pourtant, ces quartiers sont peuplés d'actifs, de personnes qui prennent les transports en commun, qui vont dans les centres commerciaux, dans les équipements voisins, etc.

Un travail que nous avons mené sur les processus de regroupement d'immigrés dans les quartiers de la politique de la ville montrait comment les réseaux sociaux des populations immigrées dépassaient largement le quartier⁹.

Les ménages turcs rencontrés, par exemple, avaient des contacts réguliers avec Reims mais également avec des membres de leur famille implantés en Allemagne et en Belgique, impliquant des déplacements au moins mensuels...

⁹ C. Lelévrier, *Regroupements d'immigrés. Des catégorisations aux processus de mobilité et d'accès au logement*, thèse de doctorat en urbanisme, IUP de l'université de Paris XII, janvier 2000.

Les familles polonaises rencontrées n'avaient pas de relation entre elles dans le quartier. En revanche, les réseaux de relation étaient très forts avec les membres de l'Église polonaise de Paris, un vrai lieu communautaire.

On peut multiplier les exemples de ce type qui déterritorialisent les réseaux et pratiques et les reterritorialisent en même temps dans d'autres lieux que l'habitat. Ces exemples incitent à interroger les représentations de ces populations dites non mobiles, et les politiques conduites dans leur direction.

De la même façon, en travaillant sur les mobilités résidentielles, on s'aperçoit par exemple que des populations qui avaient des revenus très modestes ont quitté le parc social à la fin des années 1990 pour acheter, parce qu'elles ne pouvaient pas avoir accès à un segment du parc social plus valorisé. Une fraction de la population solvable est donc partie, avec le risque que ses revenus de l'époque la laissent face à des difficultés énormes au moindre incident. Cela repose la question de l'accès aux différents segments du logement social pour tous.

Cette manière d'aborder les mobilités remet en question les politiques publiques et les pratiques des bailleurs HLM. On sait en effet aujourd'hui que la mobilité, le fait d'être mobile ou non dans son logement, dans son emploi, dans les transports, est un des critères des inégalités sociales. ■

« Pourquoi rechercher principalement la mixité dans les quartiers de la politique de la ville alors que la logique de l'entre soi affecte la ville dans son ensemble ? » demande Thomas Kirszbaum. De fait, la montée en puissance du volet urbain dans la politique de la ville et l'incantation à la mixité, sous couvert de lutte contre « les ghettos », traduit l'abandon progressif des politiques d'intégration socio-économique des plus démunis.

THOMAS KIRSZBAUM

sociologue, chercheur associé au Centre d'analyses
et de recherches sur l'agir social (CARAS),
université d'Évry-Val d'Essonne

Les limites de la mixité comme stratégie d'intégration

J'INTERROGERAI ici moins l'opérationnalité du concept de mixité que sa pertinence et son statut dans la politique de la ville aujourd'hui.

Une notion arbitraire

Le décalage est frappant et récurrent entre le consensus de la classe politique sur l'impératif de mixité sociale dans la ville et le scepticisme voire l'hostilité de la plupart des chercheurs vis-à-vis des politiques et pratiques visant explicitement cet objectif¹. Ce scepticisme s'explique en premier lieu par le manque de consistance

¹ Voir Renaud Epstein et Thomas Kirszbaum, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, n° 292, juin-juillet 2003.

scientifique de la notion de mixité, dont le contenu positif n'a jamais été explicité par les textes officiels. Les pouvoirs publics lui donnent une définition essentiellement négative: l'absence de concentration spatiale. Concentration de quoi? Les critères sont fluctuants, selon que l'on se réfère à la concentration de jeunes, d'ouvriers, de chômeurs, de pauvres, de personnes sans diplôme ou d'origine immigrée...

Apprécier la mixité sociale – ou son absence – sur un territoire donné suppose également de déterminer un seuil dont la définition est plus normative que scientifique. Peut-on dire sans se référer à un jugement de valeur quelle est la proportion d'ouvriers ou d'étrangers à partir de laquelle un espace n'est plus mixte? Le degré de mixité d'un territoire dépend également de l'échelle retenue: la mixité observée globalement à l'échelle d'une agglomération ou d'une commune peut s'accompagner d'une ségrégation forte à des échelles plus réduites: le quartier, l'îlot, l'immeuble, la cage d'escaliers...

Mais le glissement de la notion de concentration à celle de ségrégation ne va pas de soi: toutes les formes de concentration spatiale ne sont pas le produit d'une ségrégation au sens de la mise à l'écart volontaire d'un groupe. Certes, la ségrégation peut être un effet dérivé des opérations de rénovation urbaine, des instruments de planification urbaine ou des discriminations dans l'accès au logement. Mais les phénomènes d'agrégation résidentielle peuvent aussi résulter du libre jeu des préférences individuelles. En particulier, le peuplement des quartiers pauvres ne saurait être lu uniquement sous l'angle de la ségrégation, car il repose aussi sur des dynamiques de regroupements «affinitaires».

D'où cette critique des politiques de mixité: est-il légitime, et même possible, de contrecarrer le désir des gens de se regrouper entre eux? N'y a-t-il pas une prétention toute technocratique – voire paternaliste – à décider à la place des gens ce qui est bon pour eux quand ces gens ne vivent pas comme une contrainte le partage de caractéristiques communes avec leurs voisins? Ce constructivisme social paraît d'autant plus vain que la mixité résidentielle n'existe nulle part au monde, sauf de manière transitoire. Les économistes montrent que le marché tend spontanément vers l'homogénéité sociale des

espaces, que la mixité résidentielle est un équilibre instable qu'une simple perturbation peut remettre en cause².

La plupart des chercheurs s'accordent aujourd'hui sur l'idée d'une polarisation sociale croissante des espaces urbains, c'est-à-dire l'enrichissement tendanciel des espaces habités par des riches et l'appauvrissement tendanciel des espaces habités par des pauvres. Mais la tendance à l'homogénéité sociale est plus forte dans les quartiers riches que dans les quartiers pauvres. Selon certains, cette tendance reflèterait un processus d'évitement qui traverse toute la société: chaque groupe semble vouloir éviter le contact (au moins résidentiel) avec le groupe d'en dessous (celui qui est perçu comme facteur de dévalorisation), ce que Jacques Donzelot appelle la logique de «séparation», Marie-Christine Jaillet la «sécession» et Éric Maurin le «séparatisme». D'où cette critique adressée à la politique de la ville: pourquoi rechercher principalement la mixité dans les quartiers de la politique de la ville alors que la logique de l'entre soi affecte la ville dans son ensemble?

Les effets pervers

La mise en œuvre des politiques de mixité volontaire peut s'accompagner d'effets pervers.

Tout d'abord, les situations de mixité sociale, qu'elles soient le produit ou non de politiques explicites, créent plus de situations conflictuelles que d'harmonie. Ce résultat n'est pas nouveau: le célèbre article de Chamboredon et Lemaire³ avait souligné le caractère artificiel et passablement conflictuel de la rencontre, dans les grands ensembles, de catégories sociales que tout séparait du point de vue des trajectoires et des valeurs.

Peu d'études ont été réalisées depuis lors sur ce sujet (d'où la référence constante à cet article daté de 1970). Jean-Yves Authier⁴ en a ce-

² Voir Harris Selod, «La mixité sociale et économique», in François Maurel *et al.* (dir.), *Villes et Économie*, Institut des villes, 2004.

³ Jean-Claude Chamboredon et Maurice Lemaire, «Proximité spatiale et distance sociale», *Revue française de sociologie*, 1970.

⁴ Professeur de sociologie à l'université de Lyon II.

pendant fait la synthèse dans le séminaire du PUCA intitulé « Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité⁵ ». Ces études montrent que les situations de cohabitation sont plus conflictuelles dans les quartiers d'habitat social que dans les quartiers anciens des villes-centres ; si les relations semblent plus pacifiques dans les quartiers anciens hétérogènes, il s'agit cependant d'une coexistence passive plutôt que d'un échange réel entre groupes ; là même où s'observent des échanges, ils butent assez vite sur les stratégies d'évitement scolaire.

Les politiques de mixité volontaire peuvent aussi contribuer paradoxalement à l'exclusion de certains groupes « indésirables », à commencer par les immigrés ou supposés tels. En effet, le principe de mixité peut être invoqué pour interdire leur accès à certains segments du parc de logements. Il contredit alors un autre principe, celui du droit au logement, ou vient tout simplement entraver la liberté individuelle de choisir un lieu de résidence conforme à son niveau de ressources. La création artificielle d'un environnement mixte peut également aggraver la situation financière des ménages pauvres, en alourdissant leurs loyers ou en les contraignant à vivre dans un environnement où la vie est plus chère.

Les effets de la concentration

Étant donné l'importance de ces critiques partagées par nombre de chercheurs, on peut s'interroger sur le bien-fondé des stratégies de mixité et se demander pourquoi cette valeur a fini par occuper une place aussi centrale dans la politique de la ville.

Les défenseurs des politiques de mixité volontaire, soucieux de fonder cette valeur sur l'étude des faits, ont peut-être cru trouver, enfin, ces dernières semaines, un argument de poids dans le petit livre de l'économiste Éric Maurin intitulé *Le Ghetto français*⁶. « Enfin », car, à l'inverse d'autres pays, notamment des États-Unis, l'étude des effets

⁵ Séminaire organisé par le Plan urbanisme construction architecture (PUCA) à la Grande Arche de La Défense en 2004-2005.

⁶ Éric Maurin, *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Le Seuil, 2004.

de la concentration spatiale de la pauvreté sur le destin des individus a curieusement été très négligée dans notre pays. Pourtant, la mise en évidence d'effets négatifs de la concentration de pauvres sur les destinées individuelles serait la seule justification crédible d'une politique de mixité du point de vue de la justice sociale.

Éric Maurin s'appuie sur des données inédites, tirées des enquêtes « emploi » de l'Insee qui permettent d'étudier, dans de quasi-conditions de laboratoire, les effets d'une modification de la composition sociale de très petites unités résidentielles (quarante foyers). L'étude montre que le risque d'échec scolaire est accru par l'effet du voisinage social, dans des proportions de plus ou moins 50 %.

Cette étude confirme les résultats de nombreux travaux américains portant sur le destin de familles pauvres tirées au sort, dans le cadre de programmes expérimentaux, comme le programme Gautreaux ou *Moving to Opportunity* (MTO), pour aller vivre dans des quartiers plus riches et à majorité blanche.

Les effets négatifs de la concentration des pauvres sur le destin social des individus ont surtout été mis en évidence à propos des ghettos noirs. Dans les quartiers pauvres d'immigration récente, il semble que des ressources plus importantes peuvent être mobilisées par les habitants pour faciliter leur mobilité sociale.

Il faut donc nuancer les effets négatifs de la concentration, la force des liens entre personnes issues des mêmes groupes ethniques pouvant avoir des effets bénéfiques sur les parcours individuels.

C'est ce qu'a montré Patrick Simon⁷ en France à propos de Belleville où, à l'inverse des grands ensembles, les regroupements se font sur une base affinitaire et ne résultent pas du hasard des attributions administratives de logement.

⁷ Patrick Simon, *Le Belleville des juifs tunisiens*, Autrement, 1998.

Un discours sur l'intégration civique

Les débats savants sur « l'effet de territoire » sont fort intéressants, mais la raison pour laquelle un statut aussi prépondérant est donné à la mixité dans la politique de la ville française n'est pas motivée au premier chef par un souci de justice sociale. Ce n'est pas l'inégalité des chances, éventuellement liée à la concentration spatiale des pauvres, qui fonde cette politique, mais la « lutte contre le ghetto ». Tout se passe comme si la mixité résidentielle était la condition nécessaire, voire suffisante, de l'égalité des chances.

Depuis la LOV⁸, officiellement présentée comme une « loi anti-ghettos », le terme de ghetto fonctionne, dans le discours public, comme un code servant à désigner implicitement les regroupements résidentiels d'immigrés ou supposés tels. La déploration explicite de l'absence de mixité sociale n'est souvent qu'une réprobation implicite de la spécialisation ethnique de certains quartiers, spécialisation relative puisque l'on y trouve aussi des « Français de souche ».

Cette spécialisation serait la preuve d'un échec de l'intégration. Mais ce qui est dénoncé est beaucoup plus l'échec de l'intégration *civique* des immigrés ou supposés tels que l'échec de leur intégration *socio-économique*. Qu'est-ce qu'un ghetto, selon la vulgate officielle ? C'est l'inverse même de l'intégration civique républicaine, c'est-à-dire une situation urbaine marquée par des relations exclusives de l'individu avec son groupe d'appartenance, par sa soumission aux règles particulières de ce groupe et, finalement, par un défaut d'allégeance ou d'identification à la communauté nationale. Dénoncer le « ghetto » revient dès lors à pointer le danger de « dérives communautaires », c'est-à-dire une forme d'organisation sociale faisant obstacle à l'émancipation individuelle.

Inversement, le discours sur le renouvellement urbain ou la rénovation urbaine est un discours sur la « société », par opposition à la « communauté ». La « ville capable de faire société » permet de réaliser l'intégration civique des minorités ethniques : elle multiplie les occasions de contacts entre les habitants, elle fait prévaloir une norme commune de civilité et de légalité et enracine un sentiment d'appar-

⁸ Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991.

tenance à la communauté nationale qui transcende les communautés particulières.

On peut faire l'hypothèse que la montée en puissance du volet urbain et de la mixité sociale dans la politique de la ville traduit l'importance grandissante accordée à une stratégie d'intégration civique des immigrés au détriment d'une stratégie d'intégration socio-économique. On peut en effet fort bien analyser les projets de renouvellement urbain et de rénovation urbaine comme des projets d'assimilation des immigrés par la ville, comme la transposition dans l'espace urbain du « modèle républicain d'intégration » qui est en France un projet d'assimilation⁹.

Les stratégies locales d'intégration des immigrés (ou supposés tels) par la mixité

L'assimilation des immigrés ou supposés tels dans la ville et par la ville repose localement sur la conjonction de deux stratégies complémentaires, l'une centrée sur la mixité dans l'espace résidentiel, l'autre sur la mixité dans les espaces urbains.

Les stratégies de mixité résidentielle peuvent mobiliser une panoplie d'instruments (démolitions, constructions nouvelles, diversification des types de logements, réhabilitations, remodelage...). De ce point de vue, le renouvellement urbain (de gauche) et la rénovation urbaine (de droite) ne se distinguent que par l'échelle d'intervention (l'agglomération ou le quartier) et la méthode (le contrat ou l'appel à projets). L'objectif de dispersion, lui, fait consensus au sein de la classe politique nationale et locale.

La stratégie de renouvellement urbain du gouvernement Jospin était plus conséquente, car les logements sociaux démolis ne devaient pas être reconstruits aux mêmes endroits mais dans des territoires dépourvus de logement social au sens de la loi SRU¹⁰. C'est également à l'échelle des agglomérations qu'était pensée la « maîtrise du peuple-

⁹ Voir Thomas Kirszbaum, « Discours et pratiques de l'intégration. La période des grands projets de ville », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 97, janvier 2005.

¹⁰ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

ment», pour freiner en amont l'afflux de «populations fragiles» dans les quartiers d'habitat social et faciliter en aval les parcours résidentiels grâce à la redistribution du parc social entre communes.

Cette formule de dispersion des immigrés ou supposés tels à l'échelle de la ville se heurte localement à des contraintes politiques, de gestion immobilière, et au désir des gens eux-mêmes qui, dans bien des cas, ne veulent pas changer de quartier. C'est pourquoi elle se limite souvent, en pratique, à la seule transformation interne des quartiers, c'est-à-dire à un meilleur dosage social et ethnique des ménages entrants ou des ménages relogés à l'occasion des opérations de démolition-reconstruction.

La quête de mixité résidentielle se double, au moins dans le cas des grands projets de ville (GPV), de la recherche de mixité dans les espaces urbains. Il s'agit de pratiquer une ouverture réciproque des quartiers et de la ville, afin de multiplier les occasions de contact entre citoyens, et d'éviter que les habitants issus de certains groupes ethniques ne côtoient que leurs semblables. L'ambition ne se limite donc pas à la requalification interne des quartiers, l'enjeu étant d'effacer la rupture physique et symbolique avec leur environnement. Dans la logique des GPV, l'intervention urbaine porte donc au moins autant sur le tissu environnant que sur les quartiers eux-mêmes.

Les transports jouent un rôle important dans cette perspective, car ils ouvrent la ville aux habitants des quartiers autant que les quartiers au reste de la ville. Le but n'est pas seulement de faciliter la mobilité des habitants des «cités», mais d'inciter d'autres citoyens à se rendre dans leurs quartiers. Encore faut-il qu'ils aient quelque chose à y faire. D'où l'intérêt d'implanter des équipements et services attractifs à l'échelle de l'agglomération, en les articulant aux projets de transports.

Mais pour attirer des gens de l'extérieur, il faut les rassurer sur le fait que les règles communes d'usage de la ville s'y appliquent. C'est le regard porté sur les quartiers de la politique de la ville qu'il faut changer, et c'est pourquoi on parle tant, dans les projets urbains, de «l'aération» et de la «lisibilité» de ces ensembles trop fermés sur eux-mêmes.

« Mixité » ou justice sociale ?

La mixité résidentielle et la mixité dans les espaces communs de la ville sont ainsi censées faciliter l'apprentissage de la relation à l'autre, le respect des règles d'usage de la ville et finalement le sentiment d'appartenance commune à la ville, la ville étant une métonymie de la société.

Cette formule d'intégration dans et par la ville contribue sans doute à la citoyenneté urbaine, mais renforce-t-elle la justice sociale ? En quoi contribue-t-elle à l'égalité des chances ? Les pouvoirs publics semblent envisager la mixité urbaine comme le point de départ ou le préalable de la mobilité socioprofessionnelle plutôt que comme le résultat de cette mobilité. En d'autres termes, la mixité urbaine tient lieu de stratégie d'intégration socio-économique. La gauche, qui a inventé l'appellation « développement social urbain », s'est efforcée de rapprocher, sans grand succès, les stratégies sociales et urbaines, tandis que la droite a toujours affiché un volontarisme en matière économique, avec les zones franches pour emblèmes, et montre désormais un intérêt soutenu pour l'urbain. La gauche a donc une stratégie urbaine et sociale et la droite une stratégie économique et urbaine. Leur dénominateur commun est l'urbain et, plus précisément, la lutte contre le « ghetto », devenue le lieu commun du discours politique sur les quartiers pauvres.

Mais ce qui fait défaut dans la politique de la ville, c'est la liaison entre l'économique et le social, qui devrait être au principe d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, c'est-à-dire d'enrichissement des gens plutôt que des lieux, pour reprendre les catégories de Jacques Donzelot¹¹.

La montée en puissance de l'urbain signe en réalité l'échec des autres répertoires d'action de la politique de la ville, le développement social endogène des quartiers et l'adaptation territoriale des services publics, sur lesquels reposait l'essentiel de la politique française d'intégration. Le consensus entre la droite et la gauche sur l'intégration par l'urbain est d'abord un consensus tacite sur l'échec de ces stratégies qui auraient redoublé « l'enfermement » des minorités eth-

¹¹ Jacques Donzelot *et al.*, *Faire société*, Le Seuil, 2003.

niques dans leurs quartiers, par un excès de liens de proximité, sans s'attaquer aux causes « structurelles » du ghetto. Le traitement urbain se présente dès lors comme une solution radicale, au sens propre, car il s'agit de traiter le problème de l'intégration par sa « racine » supposée : les regroupements résidentiels. Mais si « ghettoïsation » il y a, n'est-elle pas d'abord un symptôme, celui d'un déficit d'intégration sociale et économique ?

Éric Maurin ne plaide pas pour une politique de mixité résidentielle ou urbaine, dont il souligne l'inefficacité, mais pour un ciblage beaucoup plus massif des politiques sociales sur les publics en difficulté, c'est-à-dire pour une logique de discrimination positive reposant sur un renforcement et une adaptation substantiels des services publics. À la suite de Jacques Donzelot, il considère qu'il est plus pertinent de provoquer des changements territoriaux à partir d'une action sur les gens que de réduire les inégalités entre les gens à partir d'une action sur les lieux. Or, force est de constater que la montée en puissance du volet urbain de la politique de la ville, celui qui concerne les lieux, a pour corollaire le déclin relatif du volet social de cette politique, celui qui concerne directement les personnes. En témoigne la répartition des financements de la politique de la ville, très favorable à son volet urbain, plus encore depuis la loi Borloo.

Non seulement le volet social de la politique de la ville est fragilisé, mais la finalité même de la discrimination positive territoriale que sont censés pratiquer les services publics est ambiguë. Car la politique de la ville a toujours énoncé une finalité concurrente de celle de l'égalité des chances individuelle : la mixité des fonctions urbaines, que traduit le slogan « Faire des quartiers comme les autres ». Dans cette perspective de diversification fonctionnelle, la discrimination positive territoriale n'a pas tant pour objet de questionner les modes d'organisation et de fonctionnement des services publics, et de les engager sur des objectifs de résultat pour les gens, que d'équiper les quartiers pour leur signifier qu'ils sont des citoyens comme les autres, ou qu'ils doivent le devenir.

L'autre grand registre de la discrimination positive territoriale, les zones franches urbaines (ZFU) s'exposent à la même critique. Leur finalité principale semble être de « faire des quartiers comme les autres » en diversifiant les fonctions urbaines et en faisant venir des salariés de

l'extérieur pour familiariser les habitants avec la valeur « travail ». La création d'une offre d'emplois accessibles aux habitants des ZUS est une dimension secondaire de ce dispositif.

L'objectif de « réduction des écarts » entre territoires, affiché par la loi Borloo comme par des textes antérieurs, s'inscrit clairement dans cette ligne de pensée qui fait de la discrimination positive territoriale non tant un levier de l'égalité des chances entre habitants qu'un levier de l'égalité des résultats entre territoires. Mais les finalités d'égalité des chances individuelle et d'égalité des résultats entre territoires sont potentiellement contradictoires : le territoire ne risque-t-il pas de s'appauvrir, statistiquement, par l'évaporation de ses « meilleurs » éléments si l'action publique leur fournit les ressources nécessaires pour enclencher des parcours de mobilité sociale ?

L'objectif de mixité reste pertinent dans « une ville qui ne fait plus société ». Mais, plutôt que de se focaliser sur la mixité résidentielle et de contraindre les choix résidentiels des gens, ce sont des stratégies d'accessibilité à la ville, à ses différents marchés – l'éducation, l'emploi, le logement, la culture... –, qu'il faudrait mettre en avant, en combattant les mécanismes d'éviction et de discrimination dont les services publics sont également les agents, et en renforçant les ressources socio-économiques des habitants dans une perspective d'égalité des chances. La mixité, au sens du contact avec d'autres que ses proches, devrait être le résultat de parcours socio-économiques réussis plutôt que le préalable à la possibilité même de les réaliser. ■

MIXITÉ SOCIALE, UN CONCEPT OPÉRATOIRE ?

LA MIXITÉ SOCIALE DANS LE LOGEMENT : QUELS OUTILS ?

**Logement et mixité : une obligation
de moyens en constante évolution**

SIGRINE GENEST

Logement social et mixité en Europe

HERVÉ VIEILLARD-BARON

Quels sont les moyens mis en œuvre par les politiques publiques pour lutter contre la ségrégation socio-spatiale des territoires et soutenir la mixité sociale par l'offre de logements ?

Sigrine Genest dresse un tableau critique de l'action de l'État depuis la réforme du logement de 1977.

SIGRINE GENEST

architecte DPLG, directrice d'études à ACADIE

Logement et mixité : une obligation de moyens en constante évolution

DU point de vue des politiques publiques, la mixité est une obligation de moyens, constamment renégociée, pour lutter contre la ségrégation socio-spatiale produite par des mécanismes sociaux de fond : l'agrégation des populations sur la base de modes de vie ou d'intérêts communs et la marginalisation des plus fragiles.

Cette obligation de moyens se décline au travers de trois registres d'action :

- la configuration d'une offre de logements susceptible de loger des populations plus ou moins prédéfinies ;
- la création de dispositifs propres à influencer sur l'affectation de l'offre de logements, sur son occupation sociale ;
- l'organisation de services destinés à qualifier les populations de sorte que l'offre de logements leur soit plus largement accessible.

Ce sont ces registres d'action, leurs constantes et leurs agencements successifs que l'on décrira ici, pour montrer quelles stratégies de gestion des populations et quelles ambitions en termes de mixité sociale ils poursuivent.

Jusqu'en 1977, la mixité est administrée par zonage de produits logements bien spécifiés socialement.

La mixité est entrée en politique après-guerre, au travers de mécanismes technico-financiers encore déterminants aujourd'hui.

À cette période, la mixité, que ce soit des fonctions urbaines ou des populations, se traitait par juxtaposition. À chaque catégorie de fonction (logement, équipement, activité...) correspondaient des zones, à chaque catégorie de public (familles, publics à intégrer, salariés modestes ou plus aisés...) correspondait un produit logement; et l'on disposait de manière harmonieuse ces produits à l'intérieur des zones réservées au logement.

À chacun de ces produits logements correspondait un financement qui déterminait un niveau de loyer plus ou moins élevé. Ces financements donnaient lieu à des contreparties en termes de « réservations » de logement, ce que l'on appelle les « contingents ».

Ce sont ainsi les financements qui vont, au travers du loyer d'une part et des contingents d'autre part, garantir l'usage effectif du logement au bénéfice de telle ou telle catégorie de population.

Ainsi, les financements se distingueront entre logements d'insertion (PSR¹, PLR²...), logements ordinaires (HLMO³) et logements intermédiaires (ILM⁴, ILN⁵), et les réservations s'attacheront sur le principe à satisfaire les différentes catégories de population devant se loger. Le contingent État⁶ bénéficie aux plus mal logés (résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles notamment). Les réservations du 1 % (participation des employeurs à l'effort de construction) répondent aux besoins des salariés. La garantie d'emprunt, offerte par les communes ou départements en contrepartie d'un contingent, permet de répondre sur le principe aux besoins des populations locales...

¹ Programme social de relogement, 1961.

² Programme à loyer réduit.

³ Habitations à loyer modéré ordinaires, circulaire du 2 juin 1960 et arrêté du 24 mai 1961.

⁴ Immeuble à loyer moyen : loi Loucheur du 28 juin 1930.

⁵ Immeuble à loyer normal, créé en 1961.

⁶ Le code de la construction et de l'habitation définit les bénéficiaires des logements réservés au titre du contingent préfectoral. Ceux-ci seront ensuite précisés à l'échelle locale par le règlement départemental d'attribution (RDA).

Cette organisation du stock de logements, construits pour une large part à cette période qui court jusqu'en 1977, est encore largement déterminante. Malgré les réhabilitations successives qui ont brouillé les hiérarchies d'origine, la diversité des opérations reste lisible. La destination sociale d'origine du produit pèse encore sur la configuration des logements (plus ou moins exigus et équipés) et le profil de la population logée, prolongeant plus ou moins la population relogée lors de la livraison.

En privilégiant les aides à la personne, l'administration des populations s'efface au profit du libre choix.

La réforme du logement de 1977 introduit un profond changement de logique dans la gestion des populations éligibles au logement aidé. À partir de la perspective d'homogénéisation progressive des classes populaires au sein d'une vaste classe sociale moyenne émerge le produit unique: logement neuf (PLA⁷) ou ancien réhabilité (PALULOS⁸), locatif ou à acquérir (PAP⁹) dont l'accessibilité indifférenciée est garantie, aux différents stades des cursus professionnels des ménages par l'effet solvabilisateur des aides à la personne (APL). Sur le principe, c'est le libre choix qui prévaut dorénavant, entre localisations, entre statuts (location ou accession). L'accession sociale à la propriété en est le principal moteur. Les ménages jusqu'à présent en locatif collectif, comme ceux logés dans du privé souvent dégradé, y trouvent respectivement l'occasion d'occuper une maison individuelle ou de bénéficier d'un logement spacieux et de qualité dans le parc social, libéré par les premiers.

Le « libre choix » met en lumière des mécanismes ségrégatifs que la prégnance de l'administration et la pénurie avaient amortis.

La promotion résidentielle a effectivement joué massivement à cette période, mais n'a pas joué de manière homogène. Elle a conduit, dans

⁷ Prêt locatif aidé.

⁸ Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

⁹ Le prêt d'accession à la propriété a constitué, de 1977, date de sa création, au 1^{er} octobre 1995, date de son remplacement par le prêt à taux 0 %, le principal dispositif d'aide à la pierre.

un contexte de détente du marché, à une stratification accélérée des populations et à la vacance des segments les moins intéressants de l'offre. Des spécialisations sociales, d'autant plus visibles qu'elles séparaient populations françaises et populations issues de l'immigration, dont les niveaux de vie connaissaient des évolutions contrastées, se sont révélées. Elles ont alerté les municipalités aux compétences récemment élargies par la décentralisation.

C'est à cette période que l'intervention du local dans l'attribution des logements sociaux, au titre de la mixité, trouve son origine. Les « protocoles d'occupation du patrimoine social » (POPS), nommés ainsi par assimilation aux POS (plans d'occupation des sols), ont l'ambition de maîtriser localement les flux de population dans le parc social.

Cette intervention se focalise sur l'attribution des logements sociaux, dans le prolongement de l'affichage du produit unique, accessible à tous, en partant du raisonnement suivant: s'il y a spécialisation sociale, malgré l'instauration d'un produit logement unique et accessible à tous par le biais des aides au logement, c'est parce que les politiques d'attribution *via* les filières de réservation sont aveugles territorialement. Elles pèsent sur l'orientation des ménages et conduisent à des concentrations locales: la préfecture regroupe des ménages en difficulté, le 1 % rassemble des salariés d'une même entreprise donc originaires de la même filière d'immigration... L'ensemble se fait au détriment de la satisfaction des besoins locaux.

En dépit d'une maîtrise croissante par le local de l'affectation des logements, la mixité invoquée se heurte aux rigidités persistantes du parc.

Les politiques d'attribution concertées, sous le vocable de POPS, dispositif mis en place par la loi Besson du 31 mai 1990, se structurent progressivement entre deux figures distinctes, qui organisent les couples État/organismes HLM d'une part, collectivités locales/organismes HLM d'autres part.

La première figure vise à rationaliser l'usage du contingent préfectoral, en relation plus étroite avec les organismes HLM. Elle se situe dans le prolongement de la loi Besson de 1990 en faveur du logement des

très défavorisés et cherche à négocier une meilleure répartition territoriale de la demande sociale.

La seconde vise à promouvoir la prégnance de la demande locale sur la satisfaction des besoins de mobilité géographique, portés par les filières de réservation préfecture et 1 %, indépendamment d'un ancrage local. Cette figure donnera naissance aux conférences communales du logement (CCL).

Ces démarches partenariales procèdent soit par contrat, dont les résultats sont évalués *a posteriori*, soit par mise en place de commission *ad hoc*, en charge de produire ces résultats.

Il s'agit dans les deux cas de figure :

- de s'accorder entre partenaires sur la cible de population à servir prioritairement par l'attribution d'un logement social, en intégrant les contraintes commerciales des organismes et les recommandations, soit de l'État, soit des villes ;
- d'agencer territorialement les attributions de logement, pour éviter les regroupements de communautés ou de populations en difficulté sociale, après établissement le cas échéant d'une carte de l'occupation sociale du parc. Celle-ci est utilisée comme référence commune, pour distinguer entre les sites susceptibles d'accueillir ou non différentes catégories de population.

Ces démarches de « POPS » ou de gestion de chartes communales d'attribution, dont certaines ont été conduites dans la durée, y compris même après disparition de la disposition réglementaire les régissant¹⁰, ont progressivement dû prendre acte du peu de marge de manœuvre dont elles disposaient, s'agissant de gérer les attributions de logements de telle sorte que la concentration de la pauvreté, et secondairement de l'immigration, soit limitée.

Deux raisons expliquent cette impasse.

Face à une clientèle dorénavant solvabilisée par les aides personnelles au logement, les organismes constructeurs ont développé de l'offre en privilégiant des opérations de qualité. Surfaces généreuses, équipements et annexes sans restrictions, prix des loyers au mètre carré

¹⁰ Remplacement par les conférences communales du logement puis par les conférences intercommunales du logement.

calés au plafond se cumulent pour aboutir à des quittances nettement supérieures dans le parc récent à celles du parc ancien.

Paradoxalement, dans le même temps, l'APL, en s'ouvrant à tous suite à la généralisation du conventionnement, perd de son pouvoir solvabilisateur universel. Sa croissance rapide doit être maîtrisée : effritement des barèmes, restrictions des versements aux primo-accédants au logement conduisent à laisser à la charge des ménages une part croissante des quittances.

En conséquence, ne s'avèrent de fait accessibles aux plus modestes que les opérations anciennes, aux loyers faibles, qui ont déjà largement fait l'objet d'un écrémage social par accession à la propriété des plus aisés et repeuplement par les plus modestes, ceux auxquels la propriété, même aidée, était inaccessible.

En fonction de la tension sur l'offre, les mécanismes du marché jouent pour contraindre plus encore les attributions de logements : limiter la vacance qui perdure contraint à accueillir des défavorisés là où la « mixité » l'interdirait. Là où la vacance est faible, la « protection » joue. Mais elle joue moins par apport de ménages favorisés, qui contribueraient à diversifier la population, que par conservation des populations en place.

L'éviction des plus modestes, sous couvert de mixité, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville remet l'offre au centre des débats sur la mixité.

Faute de pouvoir attirer une clientèle diversifiée, peu encline à se déclasser en emménageant dans un quartier trop populaire, et dans l'incapacité de proposer aux défavorisés une alternative hors des zones urbaines sensibles (ZUS), il ne reste plus, pour tenter de garantir la mixité, qu'à essayer de contenir les entrées. Organismes HLM et collectivités locales voient leurs intérêts converger autour d'un objectif de protectionnisme local. Les conférences communales signant l'alliance des villes et des organismes contre le contingent préfectoral prennent leur essor. Les frontières communales se dressent devant ceux qui n'habitent ni ne travaillent dans la commune. Le résultat va mécaniquement à l'encontre des effets attendus. Loin de se di-

versifier, la population logée par le desserrement de la population locale (décohabitations, séparations, mutations...) en reproduit en grande partie, en les amplifiant, les caractéristiques sociales ou ethniques.

Après plusieurs années de négociations et de pressions, les acteurs liés par les POPS ou rassemblés dans les conférences communales ne peuvent que constater que les rigidités de l'offre – renforcées par la tension croissante du marché – pèsent plus lourd dans la gestion des attributions de logements que l'engagement plus ou moins sincère des partenaires dans une démarche concertée.

Dès la fin des années 1980, la question de l'offre revient au centre des débats. Les mécanismes qui interdisent de reloger les plus pauvres en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont stigmatisés.

La loi d'orientation pour la ville prévoit, en 1991, l'obligation, pour les communes de taille significative en milieu urbain qui en sont dépourvues, de se doter progressivement d'un parc social suffisant (20 % du parc).

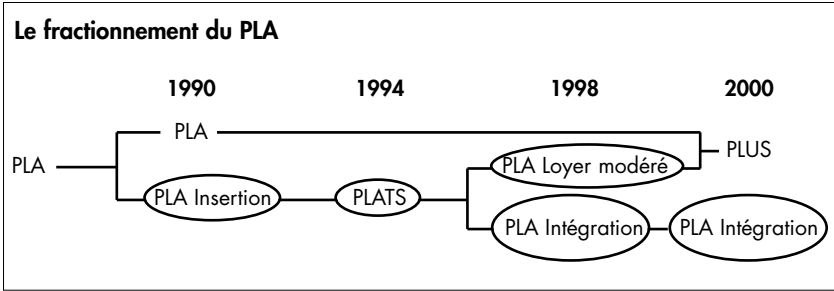
Parallèlement, en lien avec la loi Besson de 1990 pour le logement des défavorisés, les loyers élevés atteints par le PLA sont remis en cause : les surfaces habitables diminuent, les annexes sont limitées, les parkings collectifs détachés de la quittance. Plus encore, le produit unique dans le neuf, à savoir le PLA, est progressivement fractionné en produits de plus en plus spécifiés, assortis de préconisations fortes quant à leur localisation.

Adossée à la LOV¹¹ puis à la SRU¹², une nouvelle gamme de produits vise la relance de la production et du choix résidentiel.

Après une première dénomination « PLA insertion », le PLATS, « logement très social » voit le jour en 1994, à côté du simple PLA. Ses loyers réduits (80 % du plafond PLA) sont bien solvabilisés par l'APL s'agis-

¹¹ Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991.

¹² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.



sant de ménages disposant de ressources faibles (60 % des plafonds de ressources applicables pour l'accès à un logement social). La localisation de cette offre est préconisée en diffus, notamment par acquisition-amélioration. Pour s'assurer de son développement, la loi Besson prévoit que de nouveaux opérateurs, associatifs, soient mobilisés.

Ces nouveaux produits sont promus comme une réponse directe à l'impasse constatée des politiques d'attribution, à savoir le déficit marqué de logements sociaux accessibles dans le tissu urbain ordinaire.

Mais cette offre d'un nouveau type n'est ni produite ni affectée, dans la plupart des cas, comme ses promoteurs l'avaient envisagé. Sa production par de nouveaux opérateurs en capacité de générer des logements en diffus dans le tissu urbain ancien se heurte à leur faible surface financière. Les unions d'économie sociale pour le logement (UESL), regroupant associations et organismes, ne sont créées que pour reprendre un patrimoine porté par des opérateurs associatifs fragiles ; elles ne participent guère ensuite à sa production. Reprise par les organismes HLM, cette production se banalise et accueille de fait des ménages dont la seule spécificité est d'afficher, à un temps T, des ressources suffisamment faibles pour être éligibles au dispositif, au moment de leur demande, mais suffisamment élevés ensuite lors de l'entrée dans le logement pour assumer sans difficulté leurs charges.

L'objectif d'accueil dispersé des ménages que l'on ne souhaite pas voir affluer dans les ZUS n'est pas atteint. Un ciblage plus précis s'impose. Deux nouveaux produits sont ainsi créés en 1998.

On distingue dorénavant au sein du logement très social les prêts locatifs aidés à loyers minorés (PLALM) et les prêts locatifs aidés insertion (PLAI), tous deux accessibles financièrement aux mêmes conditions, mais réservés pour les derniers aux ménages présentant des handicaps sociaux tels qu'ils sont considérés comme pesant¹³ sur la vie sociale déjà difficile des quartiers.

Cet effort de ciblage précis du logement social et de sa fonction sociale pèse sur la production. De plus en plus marqué comme un produit « social » géré sous la pression des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), il tend à épouvanter les communes, peu enclines à afficher, vis-à-vis de leurs administrés, leur vocation à loger les ménages les plus modestes. Ainsi, la LOV, dont les dispositions instables ont été fortement discutées, ne trouve qu'un mince début d'application. La construction de logements sociaux atteint un étiage sans précédent, que les dispositions techniques en termes de financement du logement ou de prix du foncier n'expliquent pas seules. C'est bien la mixité elle-même qui est en débat, et ce sont bien des réticences politiques qui, superposées aux obstacles techniques, stérilisent la production de logements sociaux.

En 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains (loi SRU) reprend les dispositions de la LOV. Elle réaffirme le taux de 20 % comme bonne mesure de la diversité du parc et l'obligation faite aux communes de se doter d'un parc de logements accessibles dans cette proportion.

Dans le même temps, le produit logement social est redéfini de manière à lever les réticences que sa vocation très (trop) marquée socialement générerait.

Le PLALM réintègre le droit commun au sein du prêt locatif à usage social (PLUS), nouveau produit banalisé qui, à lui seul, met sur le marché des niveaux de loyers différenciés, amortissant ainsi la perte de solvabilité des aides à la personne et laissant en marge un PLAI, renommé intégration, assimilé à un dispositif social. Avec le PLUS, le peuplement des opérations de logement social est alors le résultat croisé du jeu des contingents qui perdurent et des niveaux de loyers

¹³ On utilise souvent à leur égard le vocable de « familles lourdes ».

qui doivent s'étager au sein d'une même opération du surloyer au loyer minoré. Cela ne signifie pas pour autant que contingent préfectoral et PLUS minoré, ou 1 % et loyers plafonds, ne se recouvrent pas. L'enjeu de mixité est amorti : les marges de manœuvre sont élargies et utilisables pour un public reconnu dans son ensemble comme « mixable », les « autres », ceux qui cumulent des handicaps financiers et sociaux, disposant de produits leur étant spécifiquement destinés, les PLAI.

Non seulement le parc social est banalisé, mais aussi la fonction sociale du parc privé est valorisée. Celui-ci est promu comme une alternative crédible au parc social. Les interventions de l'ANAH se diversifient en renforçant d'une part le programme social thématique (PST¹⁴), équivalent privé du logement très social, d'autre part le loyer intermédiaire. Les dispositifs successifs de défiscalisation relancent enfin la production d'une offre locative privée et offrent aux villes l'opportunité de programmer des logements effectivement attractifs pour une population des classes moyenne et supérieure. La mixité est alors recherchée par dispersion non plus au sein du parc social mais transversalement, en faisant aussi porter au parc privé la mission sociale.

Avec un arsenal renouvelé de produits spécialisés, la gestion des populations s'efface derrière un effort de programmation territoriale de l'offre.

Dans un contexte de tension croissante du marché, la construction et, en conséquence, le jeu de la programmation retrouvent toute leur importance. Avec un poids d'offre neuve qui se veut à nouveau significatif, la grande diversité de produits mobilisables offre des leviers nouveaux pour peser sur l'organisation des flux de populations.

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) mobilisent les énergies. Dans leur prolongement, l'organisation de conférences intercommunales du logement (CIL) est préconisée par l'État pour retrouver, à l'échelle d'un bassin d'habitat, une gestion plus rationnelle du parc social que

¹⁴ Les programmes sociaux thématiques ont été créés dès 1990 dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

celle, très fragmentée, produite par la démultiplication de conférences communales protectionnistes. Mais ces conférences, quand elles sont créées, n'ont guère d'activité. Les politiques de gestion des flux de populations visent dorénavant à garantir les conditions de mixité, en géant au mieux, mais en marge, les populations « non mixables ». C'est le rôle qui est dévolu aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), resserrés sur des publics définis de manière plus restrictive qu'en 1990.

Les politiques d'attribution partenariales, qui portaient les objectifs de mixité, à savoir concilier accueil des défavorisés et valorisation des quartiers prioritaires de la politique de la ville, disparaissent paradoxalement avec l'instauration des CIL. Ces dernières sont en effet très différentes des POPS ou des conférences communales, explicitement supprimées – ce qui est assez rare pour être noté ! – dans le texte créant les CIL. POPS et CCL étaient des dispositifs opérationnels qui visaient, au travers de commissions ou de contrats, la mise en œuvre concrète d'objectifs précis ; les CIL sont avant tout configurées comme des lieux de débats généraux, entre élus qu'il importe de convaincre de produire du logement social¹⁵ et organismes HLM.

Les politiques de gestion des flux de populations promeuvent la mixité en resserrant progressivement le champ d'application.

Cette disparition ne signifie pas pour autant que toute préoccupation en matière de gestion des flux de populations et de leurs répartitions territoriales ait disparu. Mais cette dernière s'incarne dorénavant avec des objectifs en termes de mixité, d'objectifs à atteindre en termes de brassage social qui ont fortement évolué et mobilisent des outils entièrement renouvelés.

Produits logements spécifiés, acculturation au travers de la gestion des CCL et POPS ont conduit à tracer une frontière, entérinée par les lois successives (Besson, Lutte contre les exclusions), entre les ménages simplement pauvres ou modestes qui ont accès aux logements sociaux ordinaires et ceux « cumulant des handicaps sociaux » qui

¹⁵ La LOV et la SRU cherchent, sans y parvenir pleinement, à les y contraindre.

relèvent de prises en charge sociales spécifiques, qui se déploient au mieux dans des PLAI, au pire dans des hébergements temporaires, avec des durées de séjour plus ou moins longues.

C'est cette distinction qui doit permettre de relancer la construction de logements sociaux, comme le prévoit la loi SRU, en levant les préventions des élus vis-à-vis des « familles lourdes ou cas sociaux », et en distinguant clairement les compétences « urbaines » des collectivités et « sociales ou de solidarité » de l'État et du conseil général.

C'est cette distinction qui fonde l'organisation de deux filières de traitement bien distinctes, disposant chacune de ses propres outils de régulation.

- La première est celle de *la file d'attente ordinaire d'un logement social*, par laquelle transitent les mixables. Ceux-ci, si nécessaire avec l'appui des aides à la pierre (PLUS minoré) et d'un complément d'aides personnelles (Loca-Pass¹⁶, FSL¹⁷), relèvent du droit commun et d'un traitement égal pour tous, sur lequel n'influe *in fine* que la disponibilité effective des logements correspondant à leurs aspirations.

L'équité du traitement qui leur est réservé par les bailleurs sociaux est sous surveillance conjointe de l'État et des organismes HLM (configuration partenariale d'origine des POPS) via le numéro unique d'inscription des demandeurs de logements sociaux. La cogestion du numéro unique s'attache à garantir que la frontière entre ceux qui sont susceptibles de bénéficier d'une proposition de logement social et les autres est effectivement bien positionnée. N'observe-t-on pas, parmi ceux qui attendent depuis un délai anormalement long, des ménages qui auraient été oubliés et devraient être remis en file active ? Parmi les autres, peut-on distinguer ceux auxquels « aucun logement correspondant à leurs aspirations n'est disponible » de ceux qui nécessitent une prise en charge sociale pour être effectivement éligibles ?

Une fois cette frontière bien tracée et gardée, la vigilance quant à la mixité résultant de la somme des attributions effectuées au bénéfice de demandeurs dont les composantes à risques sont éliminées ne s'impose plus. Les bailleurs peuvent en assumer seuls la charge.

¹⁶ Le Loca-Pass est un prêt destiné à couvrir une avance du dépôt de garantie, caution déposée auprès du bailleur en garantie du paiement du loyer et des charges.

¹⁷ Fonds de solidarité pour le logement.

**Affichée comme une condition de l'intégration,
la mixité, c'est-à-dire le bénéfice d'un voisinage
social diversifié, n'est plus accessible
que comme résultat de l'intégration.**

- La seconde filière est celle de *l'action sociale*, qui traite les demandeurs de logements sociaux restés sans réponse, les ménages renvoyés vers l'accueil d'urgence faute de pouvoir remplacer un logement perdu...

Dans cette filière, la contention dans des lieux spécifiques, avec un encadrement adapté (accompagnement social lié au logement – ASLL), est plus à l'ordre du jour, malgré l'invocation constante de la chaîne d'insertion par le logement, que la mixité sociale, c'est-à-dire la recherche de conditions adaptées de cohabitation avec d'autres populations.

En effet, le logement, l'installation dans un quartier et au sein d'un groupe social ne sont plus une condition de la construction et de la réussite d'un projet d'insertion mais son résultat. Après un temps de réinsertion (en centre d'hébergement et de réinsertion sociale – CHRS), puis de probation (en sous-location), leurs handicaps sociaux sont résorbés. Ils réintègrent le droit commun et la file d'attente des demandeurs de logement social.

À défaut d'atteindre ce résultat, c'est un second marché, celui de l'hébergement et non plus du logement, qui est mobilisé pour mettre à l'abri les ménages concernés et protéger les populations ordinaires de leur voisinage peu enviable. Les durées de séjour croissent, tant dans les accueils d'urgence que dans les CHRS et autres dispositifs à forte dimension d'insertion. Et ce ne sont pas les accords collectifs signés entre l'État et les organismes HLM qui sont en mesure d'inverser ce choix conjoncturel d'une gestion à deux vitesses des populations. Si les accords¹⁸ restent bien porteurs de cette injonction à accueillir tous les publics, dont les plus en difficulté, dans le respect de la mixité, en invoquant la solidarité entre communes et

¹⁸ Loi du 29 juillet 1998. Les accords collectifs arrêtent entre l'État et les organismes HLM un objectif de relogement de ménages en grande difficulté. Cet objectif est réparti entre les différents organismes, le plus souvent au prorata de leur parc, et doit en principe être réparti sur le territoire (entre communes) par décision des CIL.

entre organismes bailleurs d'une agglomération, ils sont si faiblement dimensionnés et si dépourvus d'outils qu'ils peinent à obtenir quelque résultat significatif que ce soit.

Le renouvellement urbain provoque une mobilité accélérée dont les ambitions en termes de mixité sont limitées par les contraintes opérationnelles.

Les efforts déployés pour banaliser l'offre de logements sociaux en vue de relancer sa production sur l'ensemble des communes et des quartiers et d'obtenir à terme un taux homogène de 20 % de logements sociaux s'accompagnent parallèlement, avec le renouvellement urbain, d'un effort massif de redéploiement des stocks.

En effet, conçu à l'origine comme un plancher, le taux de 20 % se retrouve érigé en dogme. Il devient un plafond. S'il faut bien 20 % de logements accessibles, il n'en faut surtout pas plus. Cela conduit, par exemple, à ne jamais programmer plus de 20 % de logements sociaux dans une opération neuve, quelle qu'en soit la taille, au risque – assumé, les pénalités restant indolores – de ne jamais atteindre les 20 % du parc de la commune. Mais cela conduit aussi à faire chuter le nombre de logements sociaux, dans un quartier, dans une commune, quand celui-ci dépasse le taux idéal.

Il s'agit dorénavant de lutter effectivement contre les concentrations de ménages en difficulté, non plus en visant une hypothétique clientèle « diversifiante », mais en provoquant, par la démolition, la dispersion des populations concentrées.

En relançant volontairement la mobilité des ménages, ces opérations offrent en principe de nouvelles marges de manœuvre pour générer de la mixité. La création d'une offre nouvelle à loyers modérés (PLA reconstruction) et la mobilisation prioritaire d'un vaste panel d'offres existantes, par exemple ensemble du patrimoine d'un bailleur ou tout mouvement sur la commune quel que soit le contingent, diversifient les opportunités de relogement.

Mais cette stratégie se heurte dans les faits aux contraintes opérationnelles. L'offre nouvelle est souvent produite postérieurement aux

démolitions, les relogements doivent être réalisés le plus rapidement possible pour limiter les coûts de gestion de la vacance partielle. Elle se heurte aussi aux résistances des ménages qui souvent restent attachés à leur quartier de résidence.

In fine, les plans de relogement s'attachent avant tout à dégager des moyens pour opérer, sans se fixer d'objectifs, si ce n'est celui d'aboutir le plus rapidement possible. S'il est bien prématuré d'évaluer les mouvements produits par ces opérations, l'hypothèse d'une nouvelle stratification des populations, à une échelle simplement réduite, n'est pas à exclure : les plus mobiles réactivent, à l'occasion de la démolition de leur logement et du déménagement auquel ils sont contraints, les projets résidentiels qu'ils avaient mis en sommeil ; les moins mobiles restent, faute d'alternative véritablement attractive, attachés à leur quartier et aux ressources notamment communautaires qu'il leur fournit.

Une action publique en matière de mixité qui a fortement médiatisé la réglementation des attributions des logements sociaux, jusqu'à mesurer que ses effets ne sont « in fine » que marginaux.

Les mécanismes d'action publique décrits ci-dessus et leurs agencements évolutifs dans le temps témoignent moins d'une progression linéaire de la capacité d'action publique en matière de gestion de l'agencement territorial des populations, que d'une gestion pragmatique se réorientant périodiquement pour corriger les effets pervers des systèmes construits antérieurement.

Dans cet ensemble, les politiques d'attribution ne sont véritablement convoquées que dans les périodes où le marché se détend, témoignant de l'efficacité des politiques d'offre antérieures. Inversement, face à un marché en tension, à une chute de la production, l'injonction à la mixité est renégociée à la baisse, pour réduire les réticences ou trouver de nouveaux leviers pour produire.

Rétrospectivement, les politiques dites d'attribution restent marginales tant dans leur mise en œuvre – elles sont plus invoquées que gérées

– que dans les résultats qu’elles obtiennent, largement contraints par la rigidité de l’offre et les comportements sociaux. Elles n’en gardent pas moins une puissance évocatrice, s’agissant de réaffirmer la nécessité de la cohésion sociale et de ses corollaires : l’équité de traitement des ménages et le libre choix de leur lieu de résidence. ■

RÉSUMÉ DES DIFFÉRENTES ÉTAPES

- Jusqu’en 1977, la mixité est administrée par zonage de produits logements bien spécifiés socialement.
 - En privilégiant les aides à la personne, l’administration des populations s’efface au profit du libre choix.
 - Le « libre choix » met en lumière des mécanismes ségrégatifs que la prégnance de l’administration et la pénurie avaient amortis.
 - En dépit d’une maîtrise croissante par le local de l’affectation des logements, la mixité invoquée se heurte aux rigidités persistantes du parc.
 - L’éviction des plus modestes, sous couvert de mixité, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville remet l’offre au centre des débats sur la mixité.
 - Adossée à la LOV puis à la SRU, une nouvelle gamme de produits vise la relance de la production et du choix résidentiel.
 - Avec un arsenal renouvelé de produits spécialisés, la gestion des populations s’efface derrière un effort de programmation territoriale de l’offre.
 - Les politiques de gestion des flux de populations promeuvent la mixité en resserrant progressivement le champ d’application.
 - Affichée comme une condition de l’intégration, la mixité, c’est-à-dire le bénéfice d’un voisinage social diversifié, n’est plus accessible que comme résultat de l’intégration.
 - Le renouvellement urbain provoque une mobilité accélérée dont les ambitions en termes de mixité sont limitées par les contraintes opérationnelles.
 - Une action publique en matière de mixité qui a fortement médiatisé la réglementation des attributions des logements sociaux, jusqu’à mesurer que ses effets ne sont *in fine* que marginaux.
-

Liste des sigles utilisés

- ALT : allocation de logement temporaire
- ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
- APL : aide personnalisée au logement
- ASLL : accompagnement social lié au logement
- CCL : conférence communale du logement
- CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale
- CIL : conférence intercommunale du logement
- DSQ : développement social des quartiers
- FSL : fonds de solidarité pour le logement
- HLMO : habitation à loyer modéré ordinaire
(circulaire du 2 juin 1960 ; arrêté du 24 mai 1961)
- ILM : immeuble à loyer moyen (*loi Loucheur, 28 juin 1930*)
- ILN : immeuble à loyer normal (1961)
- LOV : loi d'orientation pour la ville
- PALULOS : prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
- PAP : prêt d'accession à la propriété (1977-1995)
- PDALPD : plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
- PEEC : participation des employeurs à l'effort de construction
- PLA : prêt locatif aidé
- PLAI : prêt locatif aidé insertion (ou intégration)
- PLALM : prêt locatif aidé à loyer minoré
- PLATS : prêt locatif aidé très social (1994)
- PLH : programme local de l'habitat
- PLR : programme à loyer réduit
- PLUS : prêt locatif à usage social
- POPS : protocole d'occupation du patrimoine social
- POS : plan d'occupation des sols
- PSR : programme social de relogement (1961)
- PST : programme social thématique (1990)
- RDA : règlement départemental d'attribution
- SRU : solidarité et renouvellement urbains
- UESL : union d'économie sociale pour le logement

Les pays européens sont-ils concernés par la spécialisation croissante des territoires ?

Hervé Vieillard-Baron propose des éléments d'analyse de la façon dont cette problématique est abordée dans différents pays européens aux modes d'habiter très contrastés.

Il s'attarde plus longuement sur le cas de l'Allemagne, confrontée, en matière d'habitat, aux difficultés de la réunification.

HERVÉ VIEILLARD-BARON

professeur de géographie urbaine à l'université de Paris VIII,
chercheur au Centre de recherches sur l'habitat,
LOUEST (CNRS)

Logement social et mixité en Europe

LES lois françaises invoquent souvent la mixité sociale comme une solution à la crise des quartiers sensibles (loi d'orientation pour la ville de 1991, appelée initialement loi anti-ghettos; loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000, dite loi SRU, par exemple). Mais il n'existe aucune définition précise de la mixité sociale dans les textes législatifs et réglementaires français. Dans la langue française, ce concept reste opératoirement mal déterminé et très intuitif du point de vue de son intention. Tout se passe comme si un flou était délibérément maintenu pour laisser libre cours à toutes les interprétations.

Un mot intraduisible

Le mot mixité est intraduisible dans une autre langue. Le principe de mixer, sur un territoire donné, des ménages d'activités et de ressources différentes, qui sont d'origines ethno-culturelles variées, et des logements divers ne peut guère être rendu par un seul mot.

Les dictionnaires anglais évoquent la mixité dans trois contextes : le genre, l'école et l'habitat. On parle ainsi de *mixing of the sexes* (mixité des sexes), de *co-éducation* (mixité à l'école) et enfin de *social mixed variety* (mixité de l'habitat), ce qui peut être illustré de la façon suivante : « *We need greater social mixed variety of housing in our towns* » (il faut une plus grande mixité sociale de l'habitat dans nos villes).

Le débat sur la mixité agite périodiquement les Britanniques, mais sous des formes différentes de la France, puisque les logiques d'État, les structures administratives et les modes de fonctionnement sociaux sont différents.

En Allemagne, on parle de *Mischung* (pour *mélange* ou *mixage*), ou de *Gemeinschaftschule* (pour *l'école mixte*) et, plus généralement, de *Gemeinschaft* pour rendre compte des réalités communautaires.

Pour avoir une idée de la mixité et de ses diverses interprétations selon les contextes, on doit s'interroger sur les catégorisations sociales en vigueur dans chaque État et sur les représentations que les individus se font de l'altérité. Ces représentations varient selon les traditions politiques locales, l'éducation et l'approche administrative des institutions. En France, la distance sociale est souvent thématisée de manière duale, sous forme horizontale ou verticale. Il y a ceux qui sont « dedans » (les *in*) et ceux qui sont « dehors » (les *out*) ; il y a ceux qui sont « en haut » (*up*) et ceux qui sont « en bas » (*down*). Dans d'autres pays d'Europe, si l'on met à part les professions et les revenus, les oppositions entre les différentes couches sociales sont traduites non seulement en termes de générations (les jeunes et les personnes âgées) ou d'origine (les anciens de souche locale, les migrants et les étrangers), mais aussi en termes d'éducation (ceux qui sont bien éduqués et les autres). Elles peuvent se référer aussi aux différenciations ethniques ou à la couleur de peau (les *blacks* et les blancs). Le terme *black* est lui-même ambigu, ayant un sens qui varie selon les pays : par exemple, il n'a pas le même sens aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne où il est beaucoup plus englobant, incluant non seulement les populations africaines mais également d'autres populations issues d'Asie ou d'Amérique latine.

Pour être exhaustif, il faudrait prolonger ce travail en cherchant toutes les traductions possibles du mot dans les autres langues européennes.

Le rôle des contextes historiques dans la mise en place des politiques publiques en Europe

L'étude de la mixité en Europe ne peut se faire sans s'intéresser à l'histoire sociale et aux cultures politiques de chaque État.

Les différences que l'on rencontre résultent de facteurs objectifs et subjectifs, du rapport que chaque société entretient avec ses pauvres et de la visibilité qu'elle veut bien leur accorder. Techniquement, elles tiennent aussi au caractère plus ou moins dense des quartiers et aux politiques locales privilégiant tantôt la ville compacte, tantôt la ville distendue de faible densité.

Ces différences dépendent ensuite de l'importance de l'apport migratoire dans les pays concernés et, plus en amont, de la nature des relations coloniales, quand elles ont existé, et du poids symbolique de l'histoire coloniale dans la conscience nationale – notamment de l'interprétation que les contemporains en donnent aujourd'hui.

Les divergences entre les États européens sont également liées à l'ancrage différencié des politiques sociales. Celles-ci peuvent être centrées prioritairement sur des catégories d'individus ou de ménages, ou sur des territoires, comme c'est le cas en France avec la « politique de la ville » qui a délimité 752 zones urbaines sensibles au nom d'une géographie prioritaire. Imposer la mixité ou l'obtenir par défaut dans un secteur stigmatisé, répertorié et aidé, n'est pas du même ordre qu'un souhait partagé aboutissant à une cohabitation, ou qu'un vœu, exprimé au niveau municipal, visant à varier les types de logements dans un quartier de ville.

Des morphologies urbaines et des modes d'habiter très contrastés

Les différences résultent aussi du rapport différencié à l'habitat et à la propriété individuelle du logement. Certains gouvernements (britannique, belge, allemand, italien, espagnol, par exemple) ont favorisé l'accession à la propriété d'une grande partie des ménages de condition modeste; d'autres préfèrent maintenir un large statut locatif pour le

logement social (en France et dans la plupart des pays du nord de l'Europe notamment). Les types de logements sont tantôt peu diversifiés (Suède, Danemark, par exemple), tantôt fortement différenciés, comme en France où ils constituent un indicateur de ségrégation.

Propriétaires et locataires en Europe

En 2002, la France comptait environ 30,8 millions de logements pour 62 millions d'habitants. 84,2 % sont des résidences principales, 10 % des résidences secondaires, un peu plus de 7 % sont vacants (Insee, 2002).

En 2002, 56 % des occupants sont des propriétaires. Leur nombre augmente régulièrement, alors qu'en Suède, au Danemark, il est moins important en pourcentage, les pays du Nord ayant une tradition de locataires.

Dans les pays du Sud, en Espagne, en Italie, en Grèce, au Portugal en particulier, entre 60 % et 80 % des occupants sont des propriétaires. L'Italie, par exemple, compte seulement 5 % de logements sociaux au niveau national et 10 % dans les grandes villes. Les logements sociaux sont régulièrement vendus aux locataires.

On constate donc que plus les pays sont pauvres, plus les habitants sont propriétaires. C'est paradoxal, mais l'offre de logements sociaux locatifs suppose une organisation, une solidarité sociale forte que l'on rencontre plutôt dans des pays riches.

Dans les pays de l'Est (Hongrie, Pologne, Roumanie, Bulgarie, pays baltes, ex-Allemagne de l'Est), le nombre de logements dans les grands ensembles atteint des proportions inégalées à l'Ouest. En Pologne par exemple, les grands ensembles construits en 1970 sont généralement conçus pour accueillir plus de 50 000 habitants, le plus grand, à Varsovie, dépassant les 140 000 habitants. En Europe occidentale, ce sont les ensembles suédois, finlandais et français qui sont les plus importants. Ensuite viennent ceux des Pays-Bas, de l'Allemagne occidentale, de l'Espagne et, à un moindre degré, de l'Italie.

Les cultures de l'habiter, les types de construction, les modes architecturaux jouent de manière très différente en Europe. On observe aussi de grandes différences à l'intérieur même des États, selon les régions. En Italie, à Milan et à Turin, il existe une mixité de fait dans certaines périphéries : des petites maisons auto-construites côtoient des ensembles sociaux importants et de vieux villages à tonalité rurale. À Rome, à Naples et plus généralement dans toute l'Italie du Sud, le mélange est souvent hétéroclite. Cette mixité de fait cache des îlots de pauvreté et de grande richesse ; c'est un *patchwork*

Le parc de logement espagnol

Pendant longtemps, le parc de logement espagnol a été composé de résidences principales privées (en 1990, plus de 88 % des ménages étaient des propriétaires occupants). Le secteur locatif social était quasi inexistant, provoquant de vives tensions sur le marché. Pour pallier ce déficit, le gouvernement central espagnol décide de mettre en œuvre un plan pluriannuel (1992-1995) avec l'objectif de relancer l'offre locative et de construire 460 000 logements nouveaux en accession à caractère social, avec une priorité accordée aux accédants. Mais dans la pratique, les solutions aux problèmes du logement varient selon les unités autonomes régionales et selon les réalisations passées. L'héritage du franquisme est particulièrement lourd en ce domaine. Franco a favorisé la construction de grands ensembles à Madrid, par exemple San Blas, Entrevias, Mortalaz, El Pilar... Il est aussi à l'origine des villages paysans dans la ville. Pour faire face à l'exode rural, il avait pensé créer des cités paysannes dans la ville. L'idée de Franco était de réaliser progressivement la synthèse de l'ouvrier et du paysan pour contrer la révolution. Il fallait garder les valeurs rurales dans la ville. C'est pourquoi on trouve des enclaves de logement paysan à la périphérie de Madrid. Ce sont des petites maisons accolées ou des barres d'un seul niveau.

complexe, car la juxtaposition de différents types d'habitats ne signifie pas rencontre sociale. Cependant, là encore, la fonction résidentielle de l'espace ne détermine pas l'exclusion.

La périphérie de Glasgow, en Écosse, a une morphologie urbaine assez voisine de celle des villes de banlieue françaises, avec des grands ensembles constitués de tours et de barres (par exemple, le quartier d'Easterhouse qui a rassemblé en 1965 jusqu'à 75 000 habitants et qui a bénéficié depuis de plusieurs programmes de reconversion). Ce n'est pas le cas du centre de l'Angleterre, où le logement social est plutôt constitué de maisons accolées, de maisons de ville... À Becontree, à l'est de Londres, il existe un grand ensemble de 25 000 maisons presque toutes identiques, victimes des pathologies classiques du grand ensemble à la française, à savoir l'uniformité, l'ennui, le gigantisme, l'obligation de la voiture...

En Hollande ou dans l'ex-Allemagne de l'Ouest, on rencontre plutôt des immeubles de deux ou trois étages avec de petites unités de quelques dizaines de logements.

La Suède a souvent été un précurseur et un modèle indirect pour la France en matière de grands ensembles. Les Suédois, en effet, dès les années

1945-1946, se sont engagés dans des grands programmes de logements collectifs avec la volonté de développer une politique sociale, tout en bénéficiant de l'aide américaine. La social-démocratie suédoise, qui a fonctionné de manière très dynamique entre 1945 et 1980, a produit des lois sociales très avancées qui la font figurer comme un modèle en Europe en matière de protection sociale et de gestion locative. Au début de leur peuplement, les logements collectifs abritaient aussi bien des catégories moyennes que des ouvriers et des employés. Puis, les catégories moyennes sont parties. Un quartier turc, situé au sud de Stockholm, est aujourd'hui en voie de ghettoïsation.

Si les phénomènes d'exclusion ne sont pas déterminés par une forme architecturale ou urbanistique précise, ces différents modèles d'organisation de la ville ont toutefois une influence sur la mixité et plus largement sur les ségrégations. Mais ces modèles évoluent : les banlieues, autrefois marginalisées et paupérisées, peuvent s'enrichir et les centres s'appauvrir. Pour Claude Jacquier¹, les grands ensembles ne sont pas un archétype européen des quartiers en crise. Les lieux les plus marginalisés peuvent être aussi des quartiers anciens de centre-ville (comme en Belgique ou en Allemagne) ou des lotissements périphériques de maisons individuelles (comme en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas).

Marie-Christine Jaillet évoque la perte d'unicité de la ville et la fin d'un système organisé selon une logique concentrique centre-périphérie².

Des mutations sociétales inégales selon les pays

Le poids plus ou moins important de la population ouvrière compte également dans l'approche de la mixité. Le vieux quartier ouvrier et la culture ouvrière fondée sur l'Église, le syndicat, la manifestation et la fête ne sont, le plus souvent, que des souvenirs, mais les degrés d'évolution varient selon les pays d'Europe.

Dans les pays de l'Est, la disparition de la culture ouvrière est toute récente. Quelques villes sont encore assises sur l'industrie, comme les

¹ Claude Jacquier, *Quartiers en crise*, L'Harmattan, 1999.

² Marie-Christine Jaillet, « Ces quartiers dont on parle », Profession Banlieue, coll. « Les 5 à 7 », 2001.

villes nouvelles socialistes où commencent à émerger des formes de mixité (en Bulgarie ou en Russie par exemple). Ailleurs, en Europe, la part des ouvriers a fortement diminué dans la population active.

En France, 25 % de la population active sont des ouvriers (Insee, 2004) et le tiers des emplois proposés sur le marché sont des emplois non qualifiés ou peu qualifiés (même si l'on observe une surenchère à l'embauche sur les qualifications).

En Angleterre, la part des ouvriers est encore plus faible. Margaret Thatcher³ a voulu casser le monopole des syndicats et le poids local de la culture ouvrière, mais le déclin de cette culture avait déjà commencé dans les années 1960, en particulier autour de Birmingham, Manchester, Liverpool. Toutefois pendant la période Thatcher, des quartiers entiers, situés dans les périphéries urbaines et peuplés pour la plupart de chômeurs, ont été laissés à l'abandon.

Cette progressive disparition de l'espace ouvrier qui permettait une articulation entre le travail, la société et la politique, a porté sur le devant de la scène le problème de la mixité. Alors que la ville s'équilibrait autrefois dans la différence et dans la diversité en bénéficiant de la fonction de médiation des quartiers populaires, on lui demande aujourd'hui de réaliser la mixité sociale dans un contexte de fragmentation spatiale et d'individualisation des pratiques.

Les différences dans l'approche de la mixité tiennent aussi à la place donnée aux « minorités visibles » dans l'espace politique et médiatique, selon l'expression anglo-saxonne. Tantôt, comme en Angleterre avant les attentats de juillet 2005, cette visibilité est banalisée et le vocabulaire technique en rend compte sans *a priori*. Tantôt, comme en France, ces minorités sont occultées politiquement et le vocabulaire procède par évitement, contournement ou périphrase.

Le vécu de la mixité dépend aussi largement du mode d'investissement local des habitants, notamment des plus anciens et des immigrés, dans les pratiques de citoyenneté et dans la coproduction de la cohabitation et de l'espace public. Les rapports variables entre la nationalité et la citoyenneté dans les différents pays d'Europe jouent un rôle

³ Margaret Thatcher a été Premier ministre, conservateur, du Royaume-Uni du 4 mai 1979 au 22 novembre 1990.

non négligeable dans ce vécu. La qualité de sujet britannique, par exemple, obtenue par la simple appartenance à l'un des pays du Commonwealth, confère des droits très importants qui peuvent faciliter la cohabitation : mais en donnant *de facto* le droit de vote à l'ensemble des élections en Grande-Bretagne, cette qualité est porteuse de devoirs et de responsabilités.

Les ressortissants des anciennes colonies françaises sont loin d'avoir tous ces droits. Si la participation associative garde en France une place assez importante, elle n'est pas du même ordre que le vote. Rappelons pour mémoire que certains pays européens, tels les Pays-Bas, l'Irlande, la Belgique, la Suède, le Danemark ou la Finlande, ont donné le droit de vote aux élections locales aux résidents étrangers. En France, malgré les promesses de la Gauche en 1981, les étrangers (à l'exception des ressortissants de l'Union européenne) ne peuvent participer qu'à des scrutins autres que politiques : depuis 1972, ils sont éligibles aux comités d'entreprise et comme délégués du personnel ; depuis 1975, ils peuvent représenter des syndicats et participer à leur direction ; depuis 1982, ils sont électeurs des juridictions prud'homales et peuvent être élus dans les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale et des organismes publics d'HLM.

Des contradictions spécifiquement françaises ?

En France, au-delà de la multitude de significations qu'il revêt, le terme de mixité est un mot « piégé » dans la mesure où il constitue une catégorie d'action politique à géométrie variable selon les époques, selon l'environnement social et le contexte géographique. L'usage du mot a conduit à une sorte d'équation entre les notions de mixité, de diversité, de proximité, de socialisation et de convivialité, alors même qu'il a été démontré que la mixité construite artificiellement pouvait entraîner des conflits de voisinage. En tout état de cause, elle est provisoire, puisque les trajectoires des ménages qui cohabitent dans le logement social pour un temps limité sont profondément divergentes.

Concernant l'habitat, la mixité à la française peut prendre des aspects multiformes : mixité des types de logements et des financements, coha-

bitation de ménages de statuts sociaux et de revenus différents, mélange dans un même immeuble de professions, de classes d'âge ou d'origines ethniques variées. Cette mixité s'apprécie à des échelles diverses : le hall d'immeuble, l'îlot, le quartier, les secteurs d'agglomération, le centre ou la périphérie, le bassin de vie ou le bassin d'emploi. Et son appréciation ne sera pas la même selon l'échelle considérée. Aussi est-il nécessaire d'interroger la pertinence de la mixité selon le niveau d'échelle auquel elle s'adresse. L'obligation des 20 % de logements sociaux par commune (article 55 de la loi SRU) ne saurait résoudre les inégalités de composition sociale entre quartier et voisinage qui constituent la forme première des inégalités de contexte.

Si l'on se réfère à l'histoire des politiques en direction des quartiers sensibles, on observe que les textes techniques relatifs aux opérations Habitat et Vie sociale (HVS) lancées en 1977 font référence au « renouvellement social » pour signifier la nécessité d'élargir les profils socio-économiques des ménages dans les quartiers concernés. Quelques années plus tard, les textes fondateurs de la commission nationale de développement social des quartiers (DSQ), puis de la politique de la ville s'appuient sur la notion de « vivre ensemble ». En 1982, le rapport d'Hubert Dubedout, ancien maire de Grenoble, est intitulé « Ensemble, refaire la ville ».

En France, la mixité est ainsi progressivement devenue une sorte de catégorie d'action transversale, quasiment une vertu républicaine, induisant une communauté de valeurs et une manière universelle de vivre la citoyenneté dans la proximité. D'où le refus du pouvoir de reconnaître les communautés ou les minorités dont le statut pourrait induire un traitement particulier au regard de l'État de droit, garant de l'universalité. Dans les faits, ce vivre ensemble dont le corollaire est la mixité reste de l'ordre de l'injonction. Il conduit à donner un horizon sans valeur opérationnelle réelle, à légitimer l'action de l'État, à justifier les politiques municipales, même quand celles-ci s'appuient indirectement sur des formes de discrimination (à l'embauche ou à l'entrée dans le logement par exemple) ou de ségrégation (par la construction de lotissements destinés aux catégories les plus aisées compte tenu des prix d'acquisition).

DES PROGRAMMES EUROPÉENS PRÉCONISANT DES FORMES DIVERSES DE MIXITÉ

Au-delà des questions terminologiques, pour explorer la mixité en Europe, il est nécessaire de s'interroger sur les orientations des nouvelles politiques urbaines dénommées depuis le forum de Vienne de 1998 « Politiques intégrées de développement urbain durable » et, au niveau local, sur les proximités et les distances qui rapprochent ou séparent les individus, que ce soit en termes de relations familiales, d'affinités électives, de positions sociales, de trajectoires résidentielles, de voisinage, ou de configurations spatiales plus larges.

Claude Jacquier* constate que la plupart des pays de l'Union européenne se sont lancés depuis une quinzaine d'années dans des politiques territorialisées soutenues par des programmes d'initiative communautaire (dont le programme Urban) à partir des travaux conduits par le réseau Quartiers en crise dès les années 1990.

On peut citer ainsi le cas des Pays-Bas, avec la politique de renouveau social menée au début des années 1990, celui de l'Allemagne, avec l'initiative intitulée la Ville sociale (*Die Soziale Stadt*), lancée par certains Länder en 1996, et poursuivie en 1999 par le programme pour les zones urbaines ayant des problèmes de développement (*Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt*) qui concernait, en 2003, 249 quartiers allemands situés dans 184 villes.

En Belgique, ce sont les Régions qui ont été à l'initiative des programmes. La Région bruxelloise a développé les premiers contrats de quartier en 1993, et les quartiers d'initiative en 1997. De son côté, la Région wallonne a lancé une politique dite des zones d'initiatives privilégiées (ZIP) en 1993.

Le Danemark a proposé en 1997 un programme Intégré de renouvellement urbain connu sous le nom de la stratégie *Kvarterloft* (littéralement « l'ascenseur des quartiers »).

La Suède a lancé son premier programme pour le développement des quartiers défavorisés en 1995, et une commission interministérielle pour

les aires métropolitaines y a été mise en place en 1999.

Quant à la Finlande, elle a mené, dès 1992, des projets pilotes pour l'amélioration de la situation des banlieues.

En Italie, les régions ont favorisé à partir de 1992 le développement des programmes intégrés (*i Programmi integrati*) concernant les ensembles d'habitat social dégradés. Comme le souligne Claude Jacquier, « ces programmes ont été prolongés par les programmes de récupération urbaine et les contrats de quartier en 1997 ».

En Espagne, les régions et les villes qui ont les compétences en la matière ont conduit des programmes en s'appuyant notamment sur le PIC Urban.

En Angleterre et au Pays de Galles, les autorités ont développé le programme *City Challenge* en 1990, la politique du *Single Regeneration Budget* en 1993 et celle du *New Deal for Communities* à partir de 1998.

Mais connaître le nom des programmes et leurs intentions ne suffit pas. Il faudrait prolonger les recherches pour connaître la place réelle donnée à la mixité sociale dans ces initiatives en direction des quartiers défavorisés. Il ne faut pas se faire d'illusion : compte tenu de la crise que traverse l'Europe aujourd'hui, les relations que les sociétés entretiennent avec leurs pauvres et avec leurs étrangers se sont tendues partout. Les opinions ont tendance à faire un lien entre les regroupements d'immigrés, les troubles de voisinage, l'insécurité et le risque terroriste. Il s'agit souvent de traiter les quartiers pour les rendre invisibles, le but final étant de faire disparaître les pauvres et les étrangers dans la masse. Mais il est évident que la réduction apparente des concentrations de ménages pauvres ou d'origine étrangère n'est pas obligatoirement synonyme de rééquilibrage social. ■

* Politiques intégrées de développement urbain durable et gouvernance urbaine en Europe : quelles relations mutuelles ? , Délégation interministérielle à la ville, novembre 2003.

Au-delà des positions sociales et des systèmes de catégorisation, il convient aussi de s'interroger sur les trajectoires potentielles des ménages : il y a ceux pour lesquels le quartier, grand ensemble ou vieux quartier, n'est qu'une étape dans un processus de promotion – ces derniers s'approprient les lieux positivement et vivent l'hétérogénéité sociale (plus que la mixité) comme un apprentissage dynamique de la citoyenneté ; et il y a ceux qui ne peuvent pas sortir du quartier, qui se sentent assignés à résidence et qui sont conduits à le dénigrer.

Beaucoup d'appréciations négatives ou positives découlent ainsi d'enchaînements de séquences sur la durée. En fait, les oppositions majeures dans les cités récentes comme dans les vieux quartiers ouvriers se situent entre les habitants en perte de statut et ceux qui sont en phase promotionnelle. C'est la manière dont les habitants se représentent leur propre avenir et interprètent la place des autres qui déterminent des relations d'alliance ou d'antagonisme.

Ainsi, la mixité sociale, telle qu'elle est entendue en France, pose de redoutables problèmes dès lors que l'on entre dans une dimension comparative. Quand on parle de mixité en France, on évoque presque toujours un mélange d'habitats et une variété de profil de ménages, comme s'il y avait un rapport direct entre l'habitat et l'habitant, comme si le lieu de résidence était un révélateur du vécu des habitants et plus généralement d'un état de la société. L'invocation à la mixité laisse entendre que l'habitat est un instrument capital de régulation sociale qui peut générer des types de relations acceptables d'un point de vue éthique.

De plus, dans les documents institutionnels comme pour l'opinion, la mixité sociale ne semble pas concerner les riches, mais uniquement les pauvres, les minorités ethniques et une fraction des couches moyennes. La mixité à la française est fondée sur une relation asymétrique. Les éléments que l'on mixe ne sont pas sur un pied d'égalité. Comme le soulignait Maurice Blanc⁴, *« la mixité sociale est une injonction paradoxale qui oppose deux valeurs d'égale légitimité, mais qui*

⁴ Voir son intervention au colloque « Mobilité, précarité, hospitalité : héritages et perspectives du logement précaire en Europe », organisé les 29 et 30 septembre 2005 à l'université Paris X de Nanterre par le réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales Villes, Régions, Monde (VRM).

tendent à s'exclure mutuellement: le droit au logement pour tous et le droit à choisir son logement et ses voisins (selon des relations affinitaires de nature privée)». La mixité sociale apparaît ainsi comme un avatar du conflit entre l'égalité et la liberté, conflit souligné depuis longtemps par Tocqueville⁵ et Simmel⁶.

En Grande-Bretagne et aux Pays-Bas, des approches spécifiques

Les pays anglo-saxons ont un rapport particulier à la mixité; ils n'en font ni une lecture universelle, ni l'emblème des politiques sociales comme c'est le cas en France. Le terme de cohabitation, moins connoté que celui de mixité, semble ici plus approprié. Il faut noter en outre que la visibilité des minorités n'était pas un problème jusqu'aux attentats de Londres de juillet 2005.

En Grande-Bretagne

En termes quantitatifs, le nombre de logements sociaux a fortement diminué en Grande-Bretagne à cause de la politique de désengagement systématique menée par Margaret Thatcher, conduisant à la revente d'une grande quantité de logements sociaux. Ces derniers sont ainsi passés de 6,5 millions en 1980 à 1,4 million en 1990. Et la revente à un prix modique aux anciens locataires a souvent créé des copropriétés dégradées.

En termes de gestion, ce sont les municipalités qui sont en charge des logements sociaux, par le biais du *Council Housing*. Elles possèdent la plus grande partie du patrimoine social (en France, ce sont les organismes HLM). En général, les municipalités travaillistes ont un nombre plus important de logements sociaux que les municipalités conservatrices.

Alors qu'en France les attributions de logement sont décidées par des commissions multipartites avec des contingents réservés (préfec-

⁵ Alexis de Tocqueville (1805-1859) est notamment l'auteur de *De la démocratie en Amérique*, ouvrage majeur d'analyse des institutions politiques des États-Unis.

⁶ Georg Simmel (1858-1918), philosophe et sociologue allemand.

ture, municipalité, 1 % patronal, sécurité sociale ou autres), en Grande-Bretagne, elles sont décidées au niveau de la commune et, parfois, au niveau du quartier. D'où l'importance du rôle des élus issus des minorités étrangères qui peuvent intervenir dans les attributions.

En Grande-Bretagne, la culture politique a longtemps pris acte de la diversité des origines. Elle a favorisé les regroupements communautaires dans l'habitat comme point de départ de l'intégration. Mais cette politique a eu des effets très variables. Dans certaines municipalités, des quotas ont même été institués dans les années 1970-1980 pour l'accès à des emplois spécifiques pouvant donner droit à un logement social.

Dans l'agglomération londonienne par exemple, il existe des quartiers composés de minorités visibles fortement implantées. Un de ces quartiers a été étudié de manière très précise par Catherine Neveu dans les années 1980. Il s'agit du quartier de Spitalfields situé dans l'East End de Londres, entre la City et les Docklands, où vivent un grand nombre de Bangladeshis auxquels les autorités locales ont réservé des postes de travailleurs sociaux ou d'employés selon un système de quotas⁷.

C'est dans cette juxtaposition temporaire de communautés, associée à une pratique dynamique de la citoyenneté, que devait s'élaborer une symbiose sociale conduisant progressivement à la mixité. Ces politiques de discrimination positive ont été fortement critiquées par ceux que l'on dénomme localement les *Whites* (les blancs, anciennement installés) qui ont regretté l'ancien esprit de village (*community spirit*) et se sont sentis en position de minorités délaissées, tout en représentant 40 % de la population du secteur.

On retrouve cette interprétation des bénéfices provisoires de la communauté dans les écrits des sociologues de l'École de Chicago⁸ dans les

⁷ Catherine Neveu, « Espace et territoire à Spitalfields : perceptions locales et pratiques municipales », *Espaces et Sociétés*, n° 68, 1^{er} semestre 1992.

⁸ Entre 1910 et 1935, les sociologues de l'université de Chicago forgent, à travers l'étude de la ville, de l'immigration et de la déviance, un des courants les plus influents de la sociologie américaine. Un des ouvrages les plus importants de l'École de Chicago, *The City*, est signé en 1925 par Burgess, Mc Kenzie et Park. Chicago, qualifiée de « laboratoire social », y est étudiée sous

années 1910-1930. Certains d'entre eux, comme Burgess ou Wirth, décrivent des parcours d'intégration après un passage obligatoire par le ghetto ethnique et par la segmentation culturelle : à Chicago, les individus se retrouvent par origine ou par type d'appartenance, par village, par nationalité ou par religion par exemple, comme les catholiques irlandais, les juifs d'Europe de l'Est, les Grecs, les Polonais, les Russes, les Italiens, les Espagnols... et leur ascension sociale se manifeste par une mobilité résidentielle conduisant à une péri-phérisation progressive associée à un abandon partiel des traditions.

Mais les restructurations urbaines récentes et la crainte des attentats modifient progressivement en Grande-Bretagne le paysage social. En vingt ans l'*Inner London*, c'est-à-dire la partie interne de l'agglomération londonienne, s'est profondément modifié. Alors que les logements sociaux, réunis sous la forme d'*estates* (de grandes parcelles de terrains aménagées par un constructeur unique) y représentaient 43 % des logements en 1980 (contre 23 % dans l'*Outer London*), leur nombre a considérablement diminué aujourd'hui. De plus, avec la tertiarisation et la financiarisation de l'appareil productif britannique, on y observe une croissance importante des catégories supérieures et la marginalisation des moins qualifiés. Le processus de gentrification aboutit à une augmentation des inégalités sociales. La reconquête des quartiers populaires, y compris dans l'*East End*, forge un nouveau paysage social de type postindustriel : le remplacement des usines par des tours de bureaux et des logements de luxe contribue à confiner davantage les pauvres dans les secteurs les plus dégradés du parc locatif social public restant. C'est ainsi que les extrêmes se côtoient dans une grande proximité spatiale. La mixité prend ici la forme d'une contiguïté physique de complexes résidentiels huppés et de poches de misère. Les écarts se sont creusés et, malgré la proximité résidentielle, les relations sociales n'ont pas été modifiées. Au-delà, c'est le partage même de la richesse qui est en question.

l'angle de la répartition dans l'espace des communautés issues de l'immigration et des classes sociales. Les vagues successives de migrants transforment la ville, en même temps qu'elles s'y adaptent en aménageant leur espace propre. L'instabilité de l'équilibre urbain repose sur une sorte de « darwinisme social » ; en effet, les groupes ethniques se déplacent dans l'agglomération selon un processus en trois temps : invasion de l'espace occupé par un groupe, résistance temporaire de celui-ci, succession des nouveaux arrivants ; la ville conduit à un mode de vie « éclaté » : impersonnalité et superficialité des contacts ; montée de l'individualisme ; différenciation sociale accrue.

Aux Pays-Bas

Du fait de leur passé colonial, les Pays-Bas accueillent des populations très diverses, d'origine indonésienne, caraïbéenne, surinamienne par exemple. Mais le gouvernement veille depuis longtemps aux problèmes de cohabitation. Évelyne Baillergeau⁹, spécialiste de cette question, souligne que *« les pouvoirs publics néerlandais sont directement concernés par le problème du logement des populations d'origine étrangère »*. Elle indique aussi qu'*« une partie importante du parc de logement des grandes villes est gérée par des organismes publics et semi-publics. Le système d'attribution de ces logements est basé sur une liste de priorités définies à l'échelle de la ville ; il garantit un certain mixage des appartenances ethno-culturelles au niveau de l'habitat. »*

Malgré cette volonté de mixage dans les attributions communales, on retrouve, comme en France, par glissements successifs des ménages dans le patrimoine locatif social, des regroupements de Surinamiens, d'Indonésiens (Moluquois ou autres) et, dans les quartiers concernés, des centres culturels ethniquement marqués ou des cafés communautaires. Des problèmes de cohabitation liés à la dégradation des immeubles, aux modes culturels différenciés et à l'audience accrue des discours racistes de l'extrême droite néerlandaise se posent aujourd'hui avec acuité.

Pour tenter d'y remédier, les Pays-Bas ont lancé dès 1985 le « Programme pour les zones accumulant des problèmes » suivi en 1989 par le Programme de renouveau social. En 1999, les subventions disponibles pour la restructuration urbaine ont été réunies dans un même fonds et les liens se sont resserrés entre le ministère de l'Intérieur conduisant la politique dite « des grandes villes », et le ministère de l'Habitat pilotant la « politique de restructuration urbaine ». À Amsterdam, un consensus politique entre la droite et la gauche (avec notamment le PVDA, le parti socialiste hollandais) a permis l'amélioration d'un grand quartier populaire comprenant près de 30 % d'étrangers. De nouvelles structures sociales et associatives ont été financées collectivement. Cinq centres de jeunes ont actuellement pignon sur rue et les éducateurs sociaux comme la police de proximité, pleinement intégrée dans la population, y ont fait montre de leur efficacité.

⁹ Docteur en urbanisme, chercheure associée au CERAT, Évelyne Baillergeau a mené différentes études sur les Pays-Bas.

Les tensions liées au face à face interculturel restent cependant très visibles dans plusieurs villes petites et moyennes des Pays-Bas. Les anciens modèles d'intégration fondés sur l'approche communautaire sont confrontés à des mouvements racistes, parfois à des explosions de haine et de violence orchestrées par des extrémistes.

Finalement, on constate que les modes d'intégration et les limites de la cohabitation interculturelle sont interrogés partout en Europe. Le principe du regroupement communautaire qui a été toléré ou regardé comme positif dans plusieurs pays commence à être remis en question, surtout pour les nouveaux arrivants qui sont regardés avec soupçon et dont le rassemblement est considéré comme néfaste.

L'Allemagne réunifiée confrontée à la question de la mixité

En Allemagne, la question de la mixité soulève une multitude de questions. On ne peut pas la traiter sans un retour sur la réunification, l'adoption partielle du droit du sol en 2000, l'évolution des politiques migratoires et la réforme du logement social. De plus, des différences internes fortes conduisent à une interprétation variable de la notion de mixité dans chaque Land et parfois dans chaque ville¹⁰.

Rappelons tout d'abord que la crise économique et sociale en Allemagne s'est aggravée dans les années 2004-2005.

¹⁰ La République fédérale d'Allemagne se compose aujourd'hui de seize Länder. Jusqu'à la réunification de l'Allemagne, en 1990, la République fédérale était composée de dix Länder puis, après la réintégration de la Sarre, le 1^{er} janvier 1957, de onze Länder qui avaient été créés dans les zones d'occupation des puissances occidentales (États-Unis, Grande-Bretagne, France). Dans la zone d'occupation soviétique également, cinq Länder furent créés après la fin de la guerre sur le territoire de la future RDA, mais ils furent ensuite transformés en quatorze circonscriptions. Après les premières élections libres du 18 mars 1990, il fut décidé de constituer cinq nouveaux Länder fédérés sur le territoire de la RDA. Ils reçurent pour l'essentiel la même configuration que ceux d'avant 1952. Le 3 octobre 1990, l'adhésion de la RDA et, ainsi, des Länder du Brandebourg, de Mecklembourg-Poméranie occidentale, de Saxe, de Saxe-Anhalt et de Thuringe à la République fédérale devint réalité. Simultanément, Berlin-Est et Berlin-Ouest furent réunifiées.

L'IMMIGRATION TURQUE EN ALLEMAGNE

Le 30 octobre 1961, la Turquie et l'Allemagne signaient une convention de recrutement de main-d'œuvre. L'initiative en est prise par le « pays fournisseur ». Cette convention reposait sur une double base : d'une part des besoins de main-d'œuvre du fait d'une forte croissance économique en Allemagne, d'autre part la volonté du gouvernement turc de désengorger son propre marché du travail qui comptait également sur l'impact économique supposé de travailleurs retournant dans leur pays avec une qualification et l'envoi d'argent aux familles restées en Turquie.

De 1961 à 1973, l'économie allemande fit venir de Turquie environ 710 000 travailleuses et travailleurs. Il allait rapidement s'avérer que le principe de rotation (lié à un permis de travail limité à deux ans) adopté par le ministère de l'Intérieur allemand et appuyé par le gouvernement turc ainsi que l'hébergement des nouveaux arrivants dans des logements communautaires entravaient leur intégration. En 1964, ce principe fut abandonné à la demande pressante des milieux économiques. La convention sur les prestations familiales, qui étendait les allocations aux enfants des immigrants, mettait les travailleurs turcs presque sur un pied d'égalité avec leurs collègues allemands au regard du droit social et favorisait le regroupement familial.

En 1982, 37 % des ressortissants turcs présents sur le sol allemand résidaient dans le pays depuis plus de dix ans ; aujourd'hui, cette proportion est d'environ 60 %.

Une décision de la Cour européenne de justice (suite à l'arrêt du 12 août 1991 dans le cadre du procès « Kazim Kus », qui fit jurisprudence) renforce le droit des Turcs de rester en Allemagne.

Selon un rapport du Centre d'études turques, environ 2,1 millions de personnes d'origine turque vivaient en Allemagne en 1999. Sur un total de 7,3 millions d'étrangers en Allemagne, ils constituent le groupe le plus important, soit 28,8 % des étrangers. Fin 1999, 340 000 Turcs avaient obtenu le passeport allemand.

SOURCES : *Was ist ein Deutscher, was ist ein Türke*, Symposium germano-turc, Éditions Körber Stiftung, enquête du Centre d'études turques, 1997.

Du point de vue démographique, on observe un léger excès des décès sur les naissances. Sans les compensations apportées par les immigrants, l'Allemagne perdrait plus de 100 000 individus chaque année.

L'État-providence lui-même est en péril. Les salaires, les prestations sociales et les allocations chômage ont fortement diminué. Près d'un tiers des emplois sont classés comme flexibles, contre 12 % environ en France. Les tensions dans les quartiers précarisés se sont accrues. La crainte d'une contagion des émeutes françaises n'est pas exclue, surtout dans les grandes villes, à Berlin notamment où certains quartiers sont aujourd'hui très fragilisés.

Un pays d'accueil en cours de fermeture ?

L'arrivée massive d'immigrés en Allemagne depuis 1988 a remis en question la conception traditionnelle du *Volk*¹¹. Une nouvelle définition de la nation allemande s'en est progressivement dégagée. Pour mémoire, on rappellera que l'Allemagne a accueilli environ 5 millions d'individus entre 1989 et 2000, dont près d'un million sont retournés dans leur pays d'origine. Ces migrants se décomposent en quatre groupes principaux : d'abord les étrangers arrivés légalement par le biais de leurs ambassades et détenteurs d'un contrat de travail (ce sont les *Gastarbeiter*, littéralement les travailleurs invités). On trouve ensuite les rapatriés d'Europe de l'Est, nommés aussi Allemands ethniques, qui sont essentiellement originaires de Russie, de Pologne, de l'ex-Tchécoslovaquie et de Roumanie et dans une moindre mesure de Yougoslavie et de Hongrie. Dénommés *Aussiedler*, ils ont la particularité d'être des Allemands de souche, même s'ils ne savent plus toujours la langue ; du point de vue juridique, ils sont considérés comme des personnes déplacées et la nationalité allemande leur revient de droit. On distingue enfin les réfugiés politiques (*Flüchtlinge*) qui ont été accueillis en très grand nombre en Allemagne jusqu'en 1993 (date des premières mesures restrictives) en vertu de l'article 16 de la Loi fondamentale qui indique que « les persécutés politiques jouissant du droit d'asile peuvent réclamer la protection de la RFA » ; enfin les demandeurs d'asile (*Asylbewerber*), qui ont un statut temporaire et sont protégés par la législation allemande.

Les réfugiés de l'ex-Yougoslavie constituent un cas à part : depuis 1991, plus de 300 000 d'entre eux ont trouvé refuge en Allemagne, surtout dans le Sud où de nombreux travailleurs immigrés yougoslaves étaient déjà installés depuis plusieurs années.

Si l'on considère l'ensemble des étrangers (*Ausländer*), leur nombre est passé de 5 037 100 en décembre 1989 à 5 882 300 en 1992, à 6 990 500 en 1994 et à 7 365 800 en décembre 1997. Ils se décomposent en 4,1 millions d'hommes et 3,3 millions de femmes.

¹¹ La notion de *Volk* (peuple) désigne plus souvent l'idée de « nation », liée à une appartenance linguistique, culturelle et historique. Ce concept fonde le droit du sang. Est Allemand celui qui a un père allemand ou une mère allemande.

 Nombre d'«Aussiedler» arrivés en Allemagne depuis 1980, par pays d'origine

ANNÉES	TOTAL	POLONAIS	RUSSES	TCHÉCO-SLOVAQUES	ROUMAINS
De 1980 à 1989	984 087	632 800	176 565	12 727	151 157
1990	397 075	133 872	147 950	1 708	110 150
1991	221 995	40 129	147 320	927	32 178
1992	230 565	17 742	195 576	460	16 146
1993	218 888	5 431	207 347	134	5 811
1994	222 591	2 440	213 214	97	6 615
1995	217 988	1 677	209 409	62	6 519
1996	177 751	1 175	172 181	14	4 284
1997	134 419	687	131 895	0	1 777

Source : Service statistique du Bund.

Au cours des années 1990, l'État fédéral allemand a accueilli la moitié des demandeurs d'asile de toute l'Union européenne, soit plus d'un million d'individus. La forte utilisation du droit d'asile, considérée parfois comme « abusive », a d'ailleurs conduit à sa restriction en 1993 avec la modification de la Loi fondamentale. Le gouvernement a décidé aussi de limiter l'arrivée des rapatriés (*Aussiedler*) des anciens territoires allemands à 200 000 par an. Il est à noter que ces *Aussiedler* n'ont plus d'existence statistique spécifique après leur arrivée et leur passage dans les centres d'accueil. Ils sont considérés comme des Allemands à part entière.

À côté des Turcs qui sont venus pour la plupart en tant que travailleurs invités (*Gastarbeiter*) dans les années 1960, et qui représentent en 1999 le tiers des étrangers, on compte notamment des Italiens, des Espagnols, des Grecs, des Maghrébins, et arrivés plus récemment, des Russes, des Polonais, des réfugiés des Balkans (Bosniaques, Albanais, Kosovars), des Afghans, des Vietnamiens, des Indiens et des Sri Lankais.

Comme la notion d'immigration étrangère de peuplement n'avait pas de réalité formelle jusqu'en 1999, aucune tentative sérieuse et formalisée administrativement n'avait été faite pour favoriser l'intégration des communautés. Les Turcs, pour la gauche allemande, apparaissent victimes tantôt de l'ignorance, tantôt d'une « intolérance agressive »,

pour reprendre les termes de l'ancien président de la République d'Allemagne, Johannes Rau. De ce fait, ils auraient été conduits à se replier sur eux-mêmes et bien souvent à tourner le dos à la culture allemande – alors même qu'ils ont créé plus de 50 000 entreprises privées sur le territoire allemand.

Mais un autre discours met en avant les avantages acquis par les Turcs, et notamment la liberté, considérée parfois comme excessive, dont ils jouissent pour implanter et animer leurs propres structures communautaires (en particulier dans le quartier de Kreuzberg à Berlin).

Depuis 1993, et surtout depuis 1999, on assiste en Allemagne à des restrictions dans les politiques d'accueil et notamment à un durcissement important sur le droit d'asile, suscitées par une partie de l'opinion publique allemande. Alors même que les Verts et une partie du parti social démocrate (SPD) s'y opposaient, le ministre de l'Intérieur du gouvernement Schröder en 2001, Otto Schily, a fortement agi en ce sens.

La contestation mise en avant par les adeptes du ministre porte d'abord sur l'image de l'Allemagne. Ils contestent l'image d'un pays d'immigration à long terme et refusent tout assouplissement des mesures de restriction au droit d'asile qui ont été prises en 1993. Ils s'interrogent sur les définitions juridiques qui permettent de reconnaître les persécutions sexuelles et les persécutions politiques subies par les demandeurs d'asile, notamment par ceux qui viennent d'Algérie, de Somalie et du Sri Lanka.

Pour justifier sa politique restrictive, le ministre s'appuie sur la position des électeurs vis-à-vis de l'immigration : un premier sondage mené au cours de l'année 2000 a indiqué que 47 % des électeurs étaient partisans de lois restrictives ; un second, mené en 2001, a montré qu'ils étaient 53 %.

Des réformes successives limitant l'offre de logements sociaux

L'unification allemande et l'arrivée de plusieurs vagues d'immigrants depuis 1988 ont contribué également à modifier les données relatives au parc de logements en Allemagne. En effet, dans les villes d'accueil,

le marché du logement a très vite été saturé. D'autant qu'en matière d'habitat, certains faits essentiels ont marqué la décennie 1990 :

- un processus de désengagement financier des pouvoirs publics,
- la réduction progressive des activités de construction,
- le maintien d'un secteur locatif privé important dans l'ancienne RFA (environ 45 % du parc des résidences principales),
- la réduction considérable du parc locatif social, due au déconventionnement des logements plus qu'à leur vente définitive. En effet, en Allemagne, au terme d'une période moyenne de conventionnement de trente ans, le logement social devient un logement privé et le niveau du loyer est progressivement aligné sur celui du marché.

On a donc assisté au paradoxe suivant: c'est au moment où l'Allemagne avait le plus besoin de logements sociaux pour répondre à la demande des immigrants de l'Est que l'offre a été la plus faible. Le nombre de logements sociaux a baissé de moitié entre 1985 et 1997, passant de 4,5 millions à 2,2 millions environ. Sans réaction des pouvoirs publics, il devrait atteindre un million en 2005, ne représentant alors que 3 % du parc de logements. Dans le même temps, le nombre de chômeurs est passé de un à quatre millions !

Depuis 1956, un peu plus de sept millions de logements ont été construits sur la base d'un conventionnement temporaire et près de cinq millions ont rejoint le parc privé. Les conventions sont passées en règle générale entre les Länder, les collectivités locales et des investisseurs sociaux ou privés, personnes morales ou physiques. Techniquement, depuis la dissolution du logement social municipal par les nazis, ce sont des sociétés indépendantes qui gèrent le logement locatif social, et non les municipalités. À Kassel, par exemple, à côté de plusieurs petites sociétés coopératives, on trouve une ou deux grandes sociétés de logements ouvriers, mais celles-ci sont jugées trop importantes et peu efficaces. Les attributions se font par le biais du bureau communal d'aide sociale spécialisé dans le logement (*Wohnungsamt*).

Alors que l'Allemagne ne parvient guère à élargir l'offre sur le marché libre, les logements sociaux ne seront plus attribués qu'aux cas d'extrême urgence, au risque d'engendrer de véritables pôles de fixation de la misère sociale.

C'est dans ce contexte que la demande de mixité dans les quartiers sensibles allemands a fait son apparition. De multiples voix se sont op-

posées au maintien de la *Fehlbelegungsabgabe*, l'équivalent du surloyer en France. En effet, le départ des ménages stables bénéficiant d'un revenu régulier, provoqué par ce surcoût locatif, est jugé comme problématique par la majorité des Allemands. Il met en relief le risque de ghettoïsation de certains quartiers.

Le problème est d'autant plus délicat en Allemagne que la politique d'habitat social relève d'une politique dite concurrente entre le Bund (niveau fédéral) et les Länder (niveaux régionaux) et que les attributions se font au niveau des communes, par le biais de bureaux spécialisés, la législation fédérale servant de cadre aux politiques spécifiques des Länder.

Par ailleurs, on observe toujours une dissociation forte entre l'Est et l'Ouest. Dans l'ex-Allemagne de l'Est, la structure du parc de logement se singularise par la nette prédominance du secteur locatif social (plus de 50 % du parc de logements) et la faiblesse des ménages propriétaires occupants (30 % environ). L'image du logement social dans cette partie de l'Allemagne est restée longtemps positive (au moins jusqu'en 1989) alors qu'elle se détériorait de plus en plus à l'Ouest. Sous le régime politique de l'ancienne RDA, ces logements étaient réservés en priorité aux membres du parti, aux cadres, aux fonctionnaires et aux ouvriers qualifiés. Néanmoins, un alignement progressif sur la problématique des grands ensembles de l'Ouest est en cours. Déjà, les ménages les plus aisés de l'Est commencent à quitter ces grandes unités d'habitation : c'est le cas à Berlin, par exemple, où les grands ensembles de Hellersdorf et de Marzahn, qui regroupent chacun plus de 100 000 habitants, sont progressivement délaissés.

Face au risque très réel de fragilisation de la cohésion sociale, l'État fédéral a souhaité revoir dès 1997 sa politique du logement, mais il se heurte à de nombreuses oppositions locales. En 2000, la réforme est redevenue une priorité pour les pouvoirs publics.

Elle a d'abord pour but de simplifier le cadre juridique de l'habitat social et d'abroger les règlements devenus inadaptés.

En second lieu, il s'agit d'orienter plus précisément l'habitat social existant vers les populations les plus défavorisées, et, dans le même temps, d'introduire plus de souplesse dans les plafonds de revenus.

En troisième lieu, la réforme vise à diversifier les formes d'habitat social en augmentant les interventions sur le parc privé par l'acquisition de droit d'occupation par divers organismes participant au financement de la réhabilitation. Cette diversification est jugée nécessaire pour faire face au déconventionnement massif des précédentes générations de logements sociaux et à la très forte pression qui s'exerce sur les quartiers où domine encore l'habitat social. Le régime des aides doit être rendu plus souple par la suppression des trois types d'aides à la pierre et leur remplacement par un seul type de conventionnement négocié entre l'investisseur et la collectivité locale. La pratique du surloyer doit être généralisée, mais des dérogations seront accordées ponctuellement dans les quartiers les plus difficiles pour assurer une relative mixité sociale. Enfin, l'accession sociale à la propriété des locataires occupants sera encouragée, notamment en zone urbaine.

La politique de la ville, ou le programme Ville sociale

L'Allemagne s'est partiellement inspirée de la politique de la ville menée en France à partir de la notion de quartier en difficulté. On retrouve ici les principes de l'action territoriale, globale et partenariale qui ont fondé le développement social urbain à la française.

On a déjà cité l'initiative intitulée la Ville sociale (*Die Soziale Stadt*) lancée par certains Länder en 1996 (notamment ceux de Nord-Rhénanie-Wesphalie, de la Basse Saxe, de Brême et de Hambourg) et poursuivie en 1999 par le Programme pour les zones urbaines ayant des problèmes de développement (*Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt*). Ce programme concernait, en 2003, 249 quartiers allemands situés dans 184 villes.

Les grands ensembles de Berlin, Dresde, Leipzig, Hambourg, Brême et de la Ruhr, avec des villes comme Dortmund, Essen, Düsseldorf, en ont bénéficié, mais aussi des quartiers centraux anciennement ouvriers dans des petites villes.

Les principaux critères retenus pour le choix des quartiers à traiter étaient le taux de chômage, le pourcentage de ménages touchant l'aide sociale et le taux d'étrangers. Les sites choisis sont très divers par leur taille et par leurs composantes urbaines et sociales. Cer-

tains d'entre eux ont une surface supérieure à 60 hectares et rassemblent plus de 100 000 habitants, alors que d'autres ne sont constitués que d'une cinquantaine de maisons individuelles regroupant au mieux 300 habitants. L'idée centrale est de favoriser les actions intégrées associant le ministère des Affaires sociales, la planification urbaine et les sociétés de logements.

Pour favoriser la mixité, quelques bailleurs, avec l'aide des villes et des Länder, n'hésitent pas à se lancer dans des interventions importantes sur l'habitat, avec à la clé des dispositifs d'accession à la propriété. Ils mènent également des réhabilitations lourdes, avec démolition partielle et écrêtage des barres (à la périphérie de Hanovre, par exemple, ou dans un secteur de Varenheide). Dans la Ruhr, à Essen par exemple, la volonté est de démolir et de reconstruire des petites unités dans l'idée de proposer le même logement pour tous avec une aide sociale adaptée aux ressources.

Par ailleurs, à côté du programme Ville sociale, des programmes de régénération urbaine ont été développés à l'Est et dans la Ruhr où l'ampleur des friches est souvent considérable et pose un problème critique.

En 1997, il existait 40 000 hectares d'anciens terrains industriels et 55 000 hectares de sites militaires considérés comme terrains à bâtir. Leur localisation, en centre-ville, à la périphérie des villes ou sur une partie d'une région, freine souvent la transition économique. La régénération de ces friches est un enjeu majeur pour l'Allemagne. Certains projets menés ont été reconnus comme les meilleurs exemples d'approches multi-sectorielles de développement durable.

La Ruhr a démarré en 1988 un programme ambitieux de régénération de l'Emscher Park, dont l'objectif est l'aménagement d'un parc paysager et la restructuration écologique¹². ■

¹² Cf. la revue *Urbanisme*, n° 314, septembre-octobre 2000.

L'EXEMPLE DE DEUX QUARTIERS SENSIBLES, À KASSEL

L'agglomération

La ville de Kassel, située au cœur de l'Allemagne dans le Land de Hesse, compte 200 000 habitants dans une agglomération qui en compte 300 000 au total. C'est un nœud ferroviaire important qui a été bombardé pendant la guerre*. Les usines Henschel, implantées pour construire des locomotives, ont fermé dans les années 1960. Entre 1933, date de l'accession d'Hitler au pouvoir, et 1945, l'Allemagne a connu une progression économique foudroyante. Il a fallu gérer l'expansionnisme allemand hitlérien et, par conséquent, développer l'industrie à très vive allure. Les usines Henschel de Kassel sont passées de 1 000 ouvriers en 1930 à 15 000 ouvriers en 1940. Pour loger ces 15 000 ouvriers, il a fallu construire ou investir les quartiers de la vieille ville. Les juifs ont été expulsés et les ouvriers allemands sont arrivés en masse pour construire les locomotives qui circuleront dans toute l'Europe nazie. Les usines sont aujourd'hui fermées, mais il subsiste un noyau important de populations ouvrières dont beaucoup de familles turques. Les activités communautaires turques sont banalisées dans les quartiers de la Nordstadt, de Brückenhof et de Mattenberg de Kassel. Les associations ont des locaux très corrects, avec des vitrines accueillantes, dans des rues passantes. Le centre culturel turc de la Nordstadt donne sur la rue la plus fréquentée du quartier.

Le quartier de la Nordstadt

Ce vieux quartier, bien intégré au tissu urbain, rassemble 16 000 habitants. Il abrite un secteur très difficile regroupant 7 000 habitants, dont 54,4 % d'étrangers, dénommé « Brennpunkte » (point chaud). Il est composé partiellement d'anciens logements locatifs sociaux des années 1900, destinés aux ouvriers et aux pauvres de l'époque bismarckienne**. Ce sont des casernes locatives avec des chambres de 12 m² qui ressemblent à des cités-dortoirs au sens le plus strict. Elles sont aujourd'hui occupées par des Turcs. On y trouve également des logements ouvriers des années 1930 construits pour les ouvriers des entreprises Henschel, des logements de la reconstruction et des logements sociaux des années 1960. Ce sont des immeubles en brique de trois étages. Cette variété d'habitats favorise une urbanité plus forte que celle des barres. Les immeubles patronaux ont été réhabilités et revendus. En avril 2000, ils abritaient des ménages de réfugiés, des Russes allemands, des Turcs et quelques familles allemandes pauvres. Actuellement, la Nordstadt rassemble une trentaine de nationalités. Sa situation centrale, à quelques centaines de mètres de la vieille ville, fait que ce secteur n'est pas, à propre

* Il ne reste que le château qui a été occupé par Jérôme Bonaparte, le frère de Napoléon, entre 1804 et 1812.

** Otto Bismarck (1815-1898), est à l'origine de l'unité allemande. L'époque bismarckienne, époque d'autorité et de conquêtes, a été cependant aussi une époque sociale. Bismarck, pour calmer les tendances anarcho-syndicalistes, socialistes, ou communistes des ouvriers, a développé des aides sociales, des retraites (les premières en Europe) et a construit des logements ouvriers.

ment parler, un quartier enclavé. Les liaisons avec les autres quartiers y sont bien assurées par le bus et par le rail. Les équipements ne sont pas négligeables : services sociaux, écoles, commerces, équipements sportifs, centres communautaires à destination des différents groupes de Turcs, etc. Le lycée de la rue Mombach, le centre culturel et la maison des citoyens Philipp-Scheidemann, qui accueille une université populaire, jouent un rôle attractif.

Au sein de l'agglomération de Kassel, la Nordstadt est le secteur qui possède le taux le plus élevé d'étrangers et de chômeurs. Le nombre d'enfants y est élevé et, pour beaucoup d'habitants de la ville de Kassel, il représente l'avenir de la cité. La part de bénéficiaires de l'aide sociale dans l'arrondissement s'élevait en 1999 à 25,3 %, contre 10,5 % pour la ville de Kassel tout entière.

Aujourd'hui, ce sont les rues Oestmannstrasse et Fichtnerstrasse qui posent le plus de problèmes (déchets à même le sol, tensions fortes entre Albanais et Russes, stigmatisation médiatique, etc.). Cependant, la question de la ghettoïsation (*Ghettoisierung*) est rarement soulevée. Le vocable de « Klein Istanbul » (petite Istanbul) apparaît parfois dans certains articles de presse, mais les autorités municipales refusent systématiquement d'y faire référence.

Le grand ensemble de Brückenhof

Il existe peu de grands ensembles (*Grosswohnanlage*) en Allemagne. Celui de Brückenhof, construit dans les années 1960, ressemble à ses homologues français, avec des tours et des barres. Il a une position plus marginale dans la ville que le quartier de la Nordstadt, car il est excentré ; il a constitué pendant longtemps un front d'urbanisation pour l'agglomération, un peu comme les grands ensembles des périphéries des villes françaises.

Par souci de mixité, les maisons de ville sont localisées dans le grand ensemble. Elles sont habitées par des fonctionnaires, des ingénieurs ou des techniciens supérieurs.

En 1999, ce secteur rassemblait 9 000 habitants environ, 22,6 % de moins de 18 ans (contre 16,9 % pour la ville de Kassel), 13,9 % de plus de 65 ans (contre 18,7 % pour la ville de Kassel). La proportion d'étrangers était de 18,4 % en 1998, alors que le taux est de 14 % pour la ville de Kassel tout entière.

La part de bénéficiaires de l'aide sociale comptabilisée dans l'arrondissement entier s'élevait à 17,3 % (contre 10,5 % pour la ville de Kassel).

Le quartier est relativement bien pourvu en équipements : une maison des jeunes, un petit centre commercial de proximité, une supérette et un grand centre commercial ouvert en 1999 qui attire des populations très diverses : bourgeoise, ouvrière, employée.

Brückenhof ne présente pas de grandes difficultés sociales. Dans l'agglomération de Kassel, ce quartier constitue plutôt un lieu de deuxième accueil pour les étrangers qui se sont installés en premier lieu dans la Nordstadt. Pour beaucoup d'entre eux, il représente une étape dans l'ascension sociale.

À l'échelle globale de l'agglomération, les deux quartiers de Nordstadt et de Brückenhof n'en constituent pas moins un défi en matière de mixité sociale. Les tendances ségrégatives s'affirment. Les ménages des couches moyennes ou supérieures migrent vers les centres requalifiés ou vers les périphéries bourgeoises, avec, à la clé, une extension des aires urbaines fortement consommatrices de sols, une augmentation du trafic automobile et de la pollution, en dépit des préconisations institutionnelles.

MIXITÉ SOCIALE, UN CONCEPT OPÉRATOIRE ?

Initiatives

Habitat et Humanisme
Une ville à visage humain 88

Rennes
Penser la mixité
au niveau de l'agglomération 94

Les Ulis
La charte intercommunale
du logement, un outil
de diversité sociale 99

Habitat et Humanisme

UNE VILLE À VISAGE

Un logement décent, à faible loyer, dans un environnement agréable, proche de toutes commodités, pour des familles en difficulté... C'est ce que propose Habitat et Humanisme : des appartements en très petit nombre, dispersés, situés prioritairement dans des villes qui ont moins de 20 % de logements sociaux ou qui disposent d'atouts comme la proximité du métro. Pour favoriser l'insertion et l'adaptation des familles à leur nouveau cadre de vie, tous les locataires sont soutenus par des bénévoles.

Habitat et Humanisme est un mouvement associatif créé en 1985 par le père Bernard Devert pour offrir des logements dignes aux plus défavorisés, dans des quartiers non stigmatisés. La personne est au cœur du projet de l'association qui poursuit trois objectifs : un habitat pour tous, une ville à visage humain, une économie de partage.

Le mouvement a pris de l'ampleur et ce sont aujourd'hui 39 associations et 1 300 bénévoles sur toute la France qui interviennent localement pour trouver des logements, accompagner les familles et apporter leur savoir-faire. Le mouvement bénéficie des compétences d'un réseau de professionnels bénévoles du bâtiment, de l'architecture, de la banque, de l'immobilier.

Habitat et Humanisme s'est implanté en Île-de France en 1992, où l'association fonctionne avec 8 salariés et 130 bénévoles. Elle est dotée d'un conseil

HUMAIN

Habitat et Humanisme
 8, rue Simon-Le Franc
 75004 Paris
 Tél. : 01 48 87 93 87
 Fax : 01 48 87 93 76

www.habitat-humanisme.com
<http://iledefrance.habitat-humanisme.org>

d'administration opérationnel présidé par Bernard De Korsak: pour 90 % d'entre eux, les administrateurs sont en charge de dossiers opérationnels. La structure couvre tous les départements d'Île-de-France hormis la Seine-et-Marne, et dispose de logements dans 45 communes, dont Paris, Saint-Denis, Versailles, Saint-Germain-en-Laye, Le Kremlin-Bicêtre, Andrésy, Viroflay, Chilly-Mazarin, Évry, Courbevoie, Rueil-Malmaison...

Trouver des logements

Pour être en mesure de loger dans un environnement agréable des personnes touchées par la précarité, Habitat et Humanisme dispose de plusieurs outils.

Le principal est La Foncière d'Habitat et Humanisme : une société en commandite par action¹, créée en 1986 et agréée par l'État, qui bénéficie de subventions des collectivités locales, de prêts de longue durée de la Caisse des dépôts et du 1 % logement, et procède régulièrement à des appels publics à l'épargne visés par la Commission des opérations de Bourse (COB). Cette société achète et réhabilite les logements qu'elle finance en fonds propres pour 25 % en moyenne, le reste provenant de subventions de l'État et des collectivités locales (50 %) et de prêts (25 %).

D'autres produits d'épargne solidaire (voir encadré p.91) contribuent à financer l'action de ce mouvement.

¹ La société en commandite par action, dont le capital est divisé en actions, est constituée entre un ou plusieurs commandités, qui ont la qualité de commerçant et répondent indéfiniment et solidairement des dettes sociales, et des commanditaires, qui ont la qualité d'actionnaires et ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports.

Habitat et Humanisme a en outre deux autres moyens d'agir :

- elle propose à des propriétaires privés de louer leur patrimoine à des personnes en difficulté, directement ou par l'intermédiaire d'agences immobilières à vocation sociale, en garantissant les loyers ;
- elle prend à bail des logements auprès de bailleurs sociaux ou d'institutions (l'association loue par exemple 4 logements dans un immeuble de la Banque de France, à Paris, où se retrouvent des employés de la banque et les familles logées par l'association).

En Île-de-France, 130 logements sont détenus par La Foncière, 100 appartiennent à des propriétaires privés et 110 sont pris à bail. Soit, en tout, 340 logements dont les loyers varient en fonction des financements obtenus.

Pour constituer ce parc locatif, la directrice et les administrateurs d'Habitat et Humanisme prospectent, ciblent des villes et des quartiers ayant peu de logements sociaux, vont à la rencontre des bailleurs, des propriétaires et des élus locaux afin de les convaincre de l'intérêt des projets. Une démarche d'autant plus difficile que les villes et les quartiers ciblés sont toujours dotés d'un cadre de vie privilégié. *« Trouver des opportunités foncières est un travail de longue haleine, explique Claire Châlons, directrice d'Habitat et Humanisme Île-de-France, et l'emballage actuel du marché immobilier accentue les difficultés. »*

Favoriser l'insertion des familles et les liens sociaux

Pour l'association, *« être logé est un acquis essentiel mais qui ne suffit pas. Une relation humaine offerte gratuitement, basée sur l'échange, le respect, la fraternité est indispensable² »*. Les ménages qui intègrent les logements du parc d'Habitat et Humanisme sont orientés par les services sociaux et sont reçus pour un entretien avec une personne de l'association. Pour 80 % d'entre eux, leurs revenus se situent en-dessous des seuils qui limitent l'accès au logement social. Un quart des résidents sont des femmes seules avec enfants. Un accompagnant bénévole est désigné pour chaque famille entrante qui est aussi suivie par un travailleur social. Une aide d'autant plus indispensable que 40 % du parc est en logement temporaire : les locataires ne peuvent y rester plus de trois ans.

² Habitat et Humanisme Île-de-France, rapport d'activité 2004.

LES PRODUITS FINANCIERS SOLIDAIRES

Les produits financiers développés ont un effet levier : avec 100 euros d'épargne, H & H peut obtenir 50 euros de prêt à long terme et 250 euros de subventions, soit 400 euros pour financer un logement.

L'épargne solidaire

- *Le fonds commun de placement (FCP)* est géré par le Crédit lyonnais qui reverse à H & H 50 % des frais de gestion et 80 % des droits d'entrée. Tous les ans, les souscripteurs font don d'un quart de leurs intérêts, pour lesquels ils bénéficient d'avantages fiscaux.
- *L'assurance-vie* est gérée par la compagnie AVIP. 1 % de la prime et une partie des frais de gestion sont versés sous forme de don à H & H. 10 % des sommes collectées sont investies dans La Foncière.
- *Le livret d'épargne « Agir »* est géré par le Crédit coopératif. Chaque année, H & H reçoit 50 % des intérêts des souscripteurs qui bénéficient d'avantages fiscaux.

L'actionariat solidaire

- *Les actions de La Foncière* peuvent être souscrites par une personne morale. Le prix de l'action est de 114,34 euros.
- *Les actions de Habitat et Humanisme Développement* (société de financement de logements d'insertion créée en 2002) sont disponibles au prix de 114,34 euros pour les particuliers qui ont droit à une réduction d'impôt égale à 25 % de la somme investie à condition de conserver leur action au moins cinq ans.

Quelques chiffres de 2004 pour H & H Île-de-France

324 donateurs et 180 adhérents ont permis de collecter 112 000 euros
 403 actionnaires de La Foncière, pour 28 455 actions
 228 actionnaires de H & H Développement, pour 10 278 actions
 257 souscripteurs de FCP, pour 22 449 parts

L'accompagnant bénévole est un habitant du voisinage, formé et rattaché à l'un des 10 groupes locaux de la région. Il offre une écoute, aide à la gestion et à l'appropriation du logement, conseille, accompagne... « Il est un relais, mais peut aussi devenir un ami, confie Claire Châlons. Pour certaines familles, le bénévole est la seule personne extérieure à la famille qu'ils reçoivent chez eux. » Les accompagnants bénévoles sont une centaine en région francilienne, auxquels s'ajoutent une dizaine de bénévoles-bricoleurs qui effectuent des travaux d'entretien dans les logements.

Divers moyens sont utilisés pour trouver ces bénévoles : participation à des forums d'associations, annonces dans la presse, mobilisation du réseau associatif local.

Un exemple de projet au 12, rue Émile-Connoy, à Saint-Denis

Le 30 juin 2005, Habitat et Humanisme a inauguré un nouveau bâtiment de sept appartements : quatre logements « très sociaux » financés en ANAH LIP³ (T1, T2, T4 et T5) loués 5,21 euros/m² et trois logements intermédiaires financés en PLI⁴ (T1, T4 et T5) loués 8,77 euros/m². Soit 458 m², variant du 28 m² au 133 m², où cohabiteront des résidents d'âge, d'origine et de parcours très divers.

Entièrement refait à neuf, ce bâtiment du XIX^e siècle est situé dans le centre-ville de Saint-Denis, à quelques pas de la Basilique et du métro. Il a été cédé à bas prix par l'OPHLM de Saint-Denis en décembre 2002. Seuls les murs étaient viables ; Habitat et Humanisme a choisi de réhabiliter entièrement le site afin de préserver le caractère architectural de l'immeuble, tout en redistribuant l'espace de vie afin qu'il soit conforme aux normes d'hygiène, de confort et de sécurité. L'opération a coûté un million d'euros, dont 30 % financés par les fonds propres d'Habitat et Humanisme. Ont participé au projet : l'ANAH, à hauteur de 331 000 euros, la Caisse des dépôts, le Mouvement d'aide au logement⁵, l'État, le conseil régional d'Île-de-France, le GIPEC⁶ 1 %. Les familles emménageront durant l'été 2005, sur proposition des quatre réservataires : la préfecture de la Seine-Saint-Denis, la mairie de Saint-Denis, le 1 % patronal et Habitat et Humanisme.

³ Les logements d'insertion privés (LIP) sont des logements pour lesquels les propriétaires bailleurs privés ont bénéficié d'une subvention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) à taux majoré pour réhabiliter leurs logements vacants et y loger des personnes défavorisées. Le montant de la subvention varie entre 40 % et 70 % du montant des travaux.

⁴ Le prêt locatif intermédiaire est un prêt réglementé pour la production de logements destinés aux ménages dont les revenus dépassent les plafonds d'accès au logement social mais ne parviennent pas à se loger dans le parc locatif privé.

⁵ Mouvement créé dans les années cinquante pour faire face à la crise du logement à Paris, qui travaille en partenariat avec Habitat et Humanisme dans le cadre de financements de logements intermédiaires.

⁶ Groupement interprofessionnel pour la participation à l'effort de construction.



*Les appartements du
12, rue Émile-Conroy, à Saint-Denis,
acquis et rénovés
par Habitat et Humanisme*

Dans le cadre de ces attributions, Habitat et Humanisme veille à la mixité des profils sociaux des ménages et à leurs origines diverses. Les familles seront accompagnées par un groupe de bénévoles référents avec lesquels s'organiseront des conseils de maison pour créer du lien entre les locataires et avec le voisinage.

En conclusion...

Un petit nombre de logements et un réseau de bénévoles actifs permettent à Habitat et Humanisme d'apporter une réponse individuelle adaptée à chaque famille. Pour l'association, l'insertion sociale des ménages touchés par la précarité passe par le logement, mais elle repose aussi sur la mobilisation de tous, une solidarité et une ouverture à la mixité sociale des villes les plus favorisées.

Rennes

PENSER LA MIXITÉ DE L'AGGLOMÉRATION

Depuis vingt-cinq ans, la mixité sociale et le rééquilibrage de l'offre locative sociale sont au cœur des préoccupations locales de l'agglomération rennaise. Cette politique volontariste, engagée d'abord par la ville de Rennes, puis reprise par le district créé en 1970, est aujourd'hui mise en œuvre par Rennes Métropole qui regroupe trente-huit communes.

Une mixité historique

Rennes n'a pas connu de grandes expansions industrielles, la région étant plutôt une terre d'émigration que d'immigration. Cependant, la ville est ancrée de longue date dans une tradition du logement social. Les grandes zones à urbaniser en priorité (ZUP) ont été réalisées dans la ville centre et non à sa périphérie.

Cette politique de mixité forte sur l'habitat s'est accompagnée dès le départ de politiques sociales et d'un soutien important à l'entretien du parc locatif social.

« Dès 1978, la ville de Rennes subventionne les organismes HLM pour la réhabilitation du parc et participe de façon significative au financement du logement social ; 10 millions de francs en moyenne annuelle de 1983 à 1986, puis 20,5 millions de francs entre 1987 et 1990 et jusqu'à 32,3 millions de francs entre 1991 et 1994, à 80 % dans la réhabilita-

AU NIVEAU

Agence d'urbanisme
et de développement intercommunal
de l'agglomération rennaise (AUDIAR)
CS 46911

35069 Rennes Cedex

Tél. : 02 99 01 86 40

Fax : 02 99 01 86 69

E-mail : audiar@audiar.org

www.audiar.org

tion.¹» Grâce à cet investissement continu, une relation partenariale active et durable s'est installée entre la ville et les bailleurs. Avec le temps, le défi de la politique de l'habitat devient alors celui d'une mixité pensée au niveau de l'agglomération.

Vers un territoire plus équilibré

Dès 1983, le district de Rennes adopte sa première politique locale de l'habitat, dont l'objectif est de rééquilibrer le nombre de logements sociaux entre la ville centre et les autres communes, mais aussi de répondre aux besoins spécifiques des plus démunis. L'attractivité croissante de l'agglomération rend le marché du logement de plus en plus tendu. Pour pouvoir financer du logement social, l'agglomération négocie avec l'État : les financements d'État sont abondés à parité par des financements communautaires, doublant ainsi le nombre de logements construits.

Cette implication est réaffirmée avec la convention ville-habitat signée entre Rennes District et l'État en 1991.

Le premier programme local de l'habitat (PLH), adopté en 1994, prévoit la création de 3000 logements par an dans l'agglomération, avec un objectif de 25 % en locatifs sociaux ; mais l'État ne souhaitera pas contracter cet engagement dans le cadre de la convention post-PLH. Malgré tout, la construction de logements sociaux croît alors considérablement, surtout dans les villes périphériques dont le parc loca-

¹ Extrait de Catherine Guy et Laurent Givord, *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, Éditions de l'Aube, 2004.

tif social augmente de 73 % entre 1990 et 1999. En effet, les modes de financement du logement social, l'accord de l'État (non inscrit dans la convention) et de la Caisse des dépôts permettent au district de Rennes d'intervenir financièrement et ainsi de doubler les volumes de programmation de l'État.

Mais en fin de période, à partir de la moitié des années 1990, le changement de modes de financement du logement locatif social ne permettra pas à la collectivité de poursuivre son financement du logement social. L'objectif de 25 % affiché dans le PLH ne sera jamais atteint (sauf sur la ville centre), ni le rééquilibrage souhaité entre ville centre et périphérie.

En 1999, la ville de Rennes compte 34 % de propriétaires, 35 % de locataires du secteur privé et 23 % de locataires sociaux.

Compte tenu de cette situation, Rennes Métropole s'inscrit dans le plan de relance. *« En 2000, le plan de relance du logement social proposé par Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'État au logement, permet à Rennes Métropole de mettre en place une contractualisation avec [...] une dizaine de communes, afin que les programmes de construction neuve atteignent l'objectif des 25 % de logements sociaux conforme au programme local de l'habitat. Afin de renforcer la diversité des formes urbaines et d'éviter de consommer trop d'espace, cette convention prévoit aussi des maisons individuelles qui ne pourront pas dépasser 40 % des logements de l'opération. Un certain nombre de petites communes revoient ainsi leur programmation pour accroître la diversité de l'habitat et la réorienter, notamment, vers le logement social. ² »*

Des outils en direction des plus précaires

Pour compléter les politiques urbaines de mixité, des commissions multipartenariales tentent de mélanger les populations au sein du parc social.

Rennes Métropole s'est doté d'une conférence intercommunale du logement (CIL) qui définit la procédure d'attribution de logements sociaux au niveau de l'agglomération en concertation avec les diffé-

² Ibid.

rents acteurs locaux, acteurs dont l'engagement est de loger dans le parc social de chaque commune au moins 25 % de populations précarisées.

À cette instance s'ajoute la commission locale de l'habitat (CLH), réservée aux cas les plus urgents. Composée de tous les bailleurs de l'agglomération, cette commission est interpellée par les travailleurs sociaux pour trouver des logements à des personnes en grandes difficultés. Diverses structures y sont associées: la Caisse d'allocations familiales, la Direction de l'action sociale du département, les foyers de jeunes travailleurs, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, l'hôtel social, une agence immobilière à vocation sociale (AIVS) et l'Association logement et famille en difficulté (Alfadi), sollicitée par les partenaires pour mettre en œuvre un accompagnement social auprès de familles très précaires, souvent en vue d'éviter leur expulsion.

L'AIVS

La difficulté de trouver des logements à coût réduit dans le parc privé a conduit à la création en 1994 de l'AIVS, qui développe une offre locative pour les démunis dans le parc privé et compte aujourd'hui 657 logements. Cette agence immobilière prend à bail des logements et les gère au bénéfice exclusif des demandeurs de logements d'insertion, préalablement répertoriés par la CLH qui interpelle tous les partenaires pour faire face à des situations critiques dues à l'engorgement des filières traditionnelles.

En 2005, un nouveau programme local de l'habitat

Mais la production actuelle de 3 000 logements par an ne suffit pas à réduire les tensions sur le marché de l'immobilier. C'est pourquoi le nouveau programme local de l'habitat (PLH) prévoit la réalisation de 4 500 logements par an, s'adressant à toutes les catégories socio-professionnelles: 1 125 logements sociaux, 1 125 autres logements proposés à l'accession sociale à la propriété ou en location à prix modérés, 2 250 logements réalisés sans aides par des promoteurs privés. Ce PLH sera contractualisé avec les communes de Rennes-Métropole. Presque toutes les villes ont opté pour la formule des zones d'aménagement concerté (ZAC) dans lesquelles le logement social représente 25 %.

Afin d'encourager les villes à s'engager, l'agglomération soutiendra financièrement la vente de terrains communaux aux bailleurs en proposant une aide à la charge foncière. Enfin, pour ne pas trop accroître l'extension urbaine et diversifier l'habitat, le PLH impose que 20 % des logements construits ne soient pas réalisés sur des lots supérieurs à 350 m²; la part des maisons individuelles ne doit pas quant à elle dépasser 40 % des logements de l'opération.

En matière de rénovation urbaine, Rennes n'est pas concerné par les démolitions, bénéficiant des réhabilitations effectuées régulièrement sur le patrimoine social.

Rennes Métropole

Chiffres clés

38 communes
400 000 habitants
181 843 logements
220 000 entreprises
59 933 étudiants

Trois années clés

1970 : création du district urbain regroupant 28 communes
1999 : transformation du district en communauté d'agglomération
2000 : la communauté d'agglomération est dénommée Rennes Métropole

Les Ulis

LA CHARTE

INTER-

COMMUNALE

DU LOGEMENT,

UN OUTIL DE DIVERSITÉ SOCIALE

*Service Habitat-Cadre de vie
Mairie des Ulis
Rue du Morvan
BP 43 – 91940 Les Ulis
Tél. : 01 69 29 34 15
Fax : 01 69 28 45 60
Email : logement@lesulis.fr*

www.lesulis.fr

Le 4 novembre 2004, les vingt-quatre villes du bassin d'habitat de Massy-Les Ulis, dans l'Essonne, ont adopté une charte intercommunale du logement, la première sur ce département. La commune des Ulis, particulièrement impliquée, a choisi de décliner la charte sur son territoire dans l'objectif de maîtriser son peuplement et d'attirer de nouvelles populations, notamment les classes moyennes, pour favoriser la diversité sociale.

La conférence intercommunale du logement

Le 21 septembre 2001, le préfet de l'Essonne procède par arrêté à la constitution de la conférence intercommunale du logement (CIL) du bassin d'habitat de Massy-Les Ulis. C'est la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui a unifié le régime des conférences, désormais « intercommunales », du logement. Ces conférences sont des

instances réunissant les acteurs de l'attribution des logements sociaux en vue d'établir des règles du jeu communes sur un territoire. Elles se composent du préfet, des maires, du président du conseil général, des bailleurs sociaux, des représentants des établissements publics intercommunaux (EPCI) concernés par le programme local de l'habitat, des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction titulaires de droits de réservation dans le bassin d'habitat, des représentants des associations de locataires et des associations agréées spécialistes du logement.

La loi prévoit que *« la conférence élabore une charte intercommunale du logement définissant la répartition des objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat »* (art. L. 441-1-5).

Les CIL ne disposant pas de la personnalité juridique et morale, une des villes a dû être le support administratif et logistique de celle de Massy-Les Ulis. C'est la ville des Ulis, dont le maire, Paul Loridant, préside la CIL, qui a fortement porté le projet de la charte *via* son service Habitat.

Réduire le déséquilibre du logement social

La CIL a d'abord dû se doter d'un règlement intérieur déterminant son fonctionnement. Celui-ci rappelle que *« cette conférence repose sur des objectifs de diversité sociale, de volonté d'équilibre de l'habitat, et d'accueil des publics définis comme prioritaires [...] et constituera un lieu privilégié pour connaître, suivre et éventuellement améliorer les équilibres de peuplement sur le territoire des communes membres »*. Il est prévu qu'une étude serve de support à la définition des besoins d'offres adaptées de logements.

La première étape est celle du diagnostic. Le cabinet Guy Taïeb Conseil l'a réalisé, révélant les points forts et les points faibles du logement social dans le bassin d'habitat. Son étude montre que trois communes, représentant un tiers du total de la population du bassin d'habitat, concentrent près des deux tiers de l'offre locative sociale : Longjumeau (33 % de logements sociaux), Massy (39 %), Les Ulis (52 %) ; tandis que quatorze des vingt-quatre villes du bassin comptent moins de 10 % de logements sociaux sur leur territoire.

Les villes du bassin d'habitat Massy-Les Ulis

Ballainvilliers, Bièvres, Bures-sur-Yvette, Champlan, Chilly-Mazarin, Épinay-sur-Orge, Gif-sur-Yvette, Gometz-le-Châtel, Igny, Les Ulis, Longjumeau, Massy, Morangis, Orsay, Palaiseau, Saclay, Saux-les-Chartreux, Saint-Aubin, Vauhallan, Verrières-le-Buisson, Villebon-sur-Yvette, Villejust, Villiers-le-Bâcle et Wissous.

C'est à partir de cette étude que la CIL a construit les préconisations reprises dans la charte, afin de répondre aux dysfonctionnements repérés.

Celle-ci se décline en quinze articles dans lesquels les signataires s'engagent, entre autres :

- à réduire progressivement les contrastes en maîtrisant le profil social des attributions et sans fragiliser les programmes en situation équilibrée. Sont considérées comme fragiles les familles aux ressources inférieures à 40 % des plafonds HLM. Tout programme tendra à accueillir au moins 15 % de nouveaux ménages à faibles revenus et au plus 40 % d'entre eux. Ces objectifs devront être atteints le plus rapidement possible ;
- à réaliser au moins 5 % de PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) sur l'ensemble de l'offre nouvelle, destinés à des ménages défavorisés ;
- à mettre en place une commission sur les familles les plus en difficulté ;
- à créer prioritairement l'offre nouvelle de logements dans les communes et les quartiers faiblement pourvus en logements sociaux.

La mise en application de la charte

« Les membres de la CIL ont approuvé le document fin 2004, mais la charte reste incitative, il appartient à chaque ville de s'en emparer et de la faire vivre, en l'absence de structure intercommunale porteuse, explique Quirico Seddaïu, directeur général adjoint des services de la ville des Ulis. La municipalité a décidé de décliner cette charte au niveau de la commune pour attirer de nouvelles populations et favoriser la mixité. »

Une collaboration active avec les bailleurs a été engagée. Avec trois d'entre eux (SCIC Habitat Île-de-France, Logirep et Logis Trans-

ports), la ville a contracté des objectifs de peuplement pour les nouveaux entrants sur la commune, afin de limiter le nombre des ménages ayant des ressources inférieures à 40 % des plafonds HLM. En contrepartie, la municipalité a voté un fonds communal d'intervention de 4,5 millions d'euros sur cinq ans pour aider les bailleurs à financer la rénovation des parkings et la réhabilitation des logements afin de les rendre plus attractifs.

« La ville aide les bailleurs, mais en retour elle souhaite que les ménages entrant aux Ulis apportent de la diversité sociale. Les loyers ne seront pas augmentés, il n'est pas question que les Ulissiens, qui ne le souhaitent pas, quittent la commune. Par contre, la ville désire un rééquilibrage au niveau du bassin d'habitat », indique Valérie Péquignot, responsable du service Habitat-Cadre de vie.

La politique de la ville aux Ulis en quelques dates

1992 : convention ville-habitat avec l'État

1993 : protocole d'occupation du patrimoine social

1996 : la moitié ouest de l'ancienne ZUP est classée en zone urbaine sensible

1999 : contrat local de sécurité

2000 : contrat de ville 2000-2006 avec l'État

2002 : opération de renouvellement urbain

2004 : convention de gestion urbaine de proximité

2005 : dépôt d'un dossier auprès de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Un levier de diversité parmi d'autres

La charte intercommunale du logement s'inscrit dans une politique large de recherche de diversité sociale, priorité annoncée pour la ville depuis 1989.

Par l'arrêté préfectoral du 17 février 1977, Les Ulis englobent l'ancienne zone à urbaniser en priorité (ZUP) commune aux villes de Bures-sur-Yvettes et d'Orsay. Mais dès les années 1980, la population se paupérise. La municipalité tente depuis lors d'inverser la tendance.

Plusieurs leviers sont utilisés, comme le développement économique et l'amélioration du cadre de vie.

En matière de développement économique, le parc d'activité de Courtabœuf, qui s'étend sur les communes des Ulis, de Villebon et de Villejust, compte plus de 1 000 entreprises et 24 000 emplois dans les nouvelles technologies et le commerce international. Cependant, les profils de postes recherchés ne correspondent pas toujours aux qualifications des demandeurs d'emploi ulisiens. Cette inadéquation est un frein dans le rapprochement des bassins d'emploi et des bassins l'habitat.

Propriétaire de 80 % du foncier, la ville a pu notamment intervenir de manière massive sur l'aménagement des espaces verts, avec la création remarquable et primée d'une coulée verte traversant la ville : la pergola des Bergères, longue de 210 mètres, d'une hauteur de 4 mètres, en mélèze non traité, récompensée en 2002 par les Trophées de l'aménagement urbain.

En 2004, la signature d'une convention de gestion urbaine de proximité mobilise différents partenaires sur les questions de propreté, de stationnement, de tri sélectif et d'embellissement. S'y ajoute le lancement d'une large campagne de communication ayant pour objectif de montrer que la ville change.

Enfin, dans un objectif de diversification de l'habitat et de rééquilibrage territorial, la ville dépose un dossier à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine qui prévoit la démolition de 282 logements et la reconstruction de 16 % d'entre eux sur le territoire communal, le reste dans les villes du bassin d'habitat. Une nouvelle gamme d'habitats sera proposée, notamment en accession à la propriété. 720 logements individuels et collectifs seront construits d'ici dix ans.

Les difficultés de mise en œuvre de la charte

La charte n'étant ni portée ni déclinée par une intercommunalité, son application est laissée à la libre volonté des villes. Leur engagement dans ce domaine est très variable. Certaines de celles qui l'ont signée et qui ont moins de 20 % de logement social continuent à préférer payer les pénalités prévues par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) plutôt que de construire des logements. Autre difficulté, l'adéquation des périmètres d'intervention entre un programme local de l'habitat (PLH) qui se décline au niveau intercom-

munal et une charte intercommunale du logement qui porte sur un bassin d'habitat plus large. Il faut alors trouver les passerelles pour une politique de l'habitat cohérente. La communauté d'agglomération du plateau de Saclay (CAPS), composée de dix communes du bassin d'habitat, devrait appliquer la charte et mettre en place un observatoire qui actualiserait le diagnostic déjà réalisé. La prochaine assemblée générale de la CIL, à la fin 2005, évaluera la mise en œuvre de la charte.

Référence bibliographique

Béatrix Goeneutte, « Les Ulis, une ZUP devenue ville », in « Des ensembles assez grands : mémoire et projets en Essonne », *Les Cahiers de la Maison de la banlieue et de l'architecture*, n° 11, 2005.

Éléments bibliographiques disponibles à Profession Banlieue

OUVRAGES, ARTICLES

- ASSERAY Daniel, CHALON Claude, GENESTIER Philippe, HARBURGER Sylvie, LORDEMUS Nelly, *Favoriser la mixité sociale dans l'habitat*, Collection: Les Cahiers, Profession Banlieue, 1997.
- AUBERTEL Patrice, BÉHAR Daniel, BRAOUEZEC Patrick (Entretien avec), GENEST Sigrine, GRÉMION Catherine, GRUSON Luc, LACAZE Jean-Paul, MIGNOT Dominique, OLLIVRO Jean, SIMON Patrick, VANONI Didier, « Mixité, mobilité, pour quelle cité? », *Fondations*, n° 13, 2001.
- BACQUÉ Marie-Hélène, FOL Sylvie, *Le devenir des banlieues rouges*, L'Harmattan, 1997.
- BACQUÉ Marie-Hélène, FOL Sylvie, LÉVY Jean-Pierre, *Mixité sociale en banlieue ouvrière : enjeux et représentation : étude comparative Montreuil-Saint-Denis*, École d'architecture de Bretagne, 1995.
- BAILLERGEAU Évelyne, DUYVENDAK Jan Willem, VAN DER GRAAF Peter, VELDBER Lex, *La promesse d'un habitat socialement mixte. Un état des lieux et des recherches sur la mixité sociale et la gentrification aux Pays-Bas, en Belgique et en Suède*, Institut Verwey-Jonker, Université d'Amsterdam, PUCA, 2005.
- BRAYE Dominique, *Rapport portant modification de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, Sénat, 2002.
- CANTAL-DUPART Michel, COPPEL Anne, DONZELOT Jacques, GOTMAN Anne, PERALVA Angelina, *Aimons la ville!*, Collection: Monde en cours; Série Cosmopolitiques, Éditions de l'Aube, 2004.
- CHAMBOREDON Jean-Claude, LEMAIRE Madeleine, « Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, n° 1, vol. XI, 1970.
- CHANAL Martine, UHRY Marc, « La pauvreté est-elle soluble dans la mixité? », *Hommes & Migrations*, n° 1245, 2003.
- CHOFFEL Philippe, DAADOUCH Christophe, DAVID Jérôme, DELARUE Jean-Marie, DESCHAMPS Emmanuelle, ESTÈBE Philippe, JEGOUZO Yves, MOREAU Jacques, PANNIER Nicolas, PEYRAT Didier, « Les territoires de la politique de la ville et le droit », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2001.

- DINI Laurence, PELTIER Bruno, ROUSSEAU Gilles, *Conditions de la mixité en quartiers d'habitat social: bilan des recherches, étude, entretiens et annexes*, Direction régionale de l'équipement, 1994.
- ÉLEB Monique, VIOLEAU Jean-Louis, *Entre voisins: dispositif architectural et mixité sociale*, Collection: Recherche d'architecture, Les Éditions de l'Épure, 2000.
- EPSTEIN Renaud, KIRSZBAUM Thomas, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, n° 292, 2003.
- ESTÈBE Philippe, « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, 2001.
- ESTÈBE Philippe, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Collection: Logiques politiques, L'Harmattan, 2004.
- HAMMOUCHE Abdelhafid, BAROU Jacques (coord.), « La ville désintégré? », *Hommes & Migrations*, n° 1217, 1999.
- JAILLET Marie-Christine, « À propos de la mixité », *Les Cahiers du CR+DSU*, n° 21, 1998.
- JAILLET Marie-Christine, *Ces quartiers dont on parle*, Collection: « Les 5 à 7 », Profession Banlieue, 2001.
- LE COROLLER Jean-Luc, *Participation des habitants et mixité sociale: étude comparative de la mixité sociale et des formes de participations locales, enjeux et représentations dans le quartier des « Coutures » à Bagnolet et le quartier du Bas-Montreuil*, Université de Marne-la-Vallée, 2000.
- LE LANN Éric, PIVION Philippe, *Après les HLM...*, L'Harmattan, 2000.
- MAURIN Éric, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Éditions du Seuil, Collection: « La république des idées », 2004.
- PAYET Jean-Paul, « Mixités et ségrégations dans l'école urbaine », *Hommes & Migrations*, n° 1217, 1999.
- PEILLON Pierre, « Grands ensembles et classes moyennes: aux sources d'un malentendu? », *Urbanisme*, n° 333, 2003.
- PERRIN Évelyne, *Diversité sociale, ségrégation urbaine, mixité. Compte-rendu des séances*, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, PUCA, 2004.
- SIMON Patrick, « Le logement social en France et la gestion des populations à risques en France », *Hommes & Migrations*, n° 1246, 2003.
- SIMON Patrick (coord.), *Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social*, note du conseil d'administration du GELD, 2001.
- TANTER Annick, TOUBON Jean-Claude, « Mixité sociale et politiques de peuplement: genèse de l'ethnisation des opérations de réhabilitation », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999.
- VANONI Didier, « La mixité sociale et le renouvellement urbain facteurs d'exclusion? », *Recherche sociale*, n° 162, 2002.

REVUES

- « Cohésion sociale, cohésion des territoires: la tectonique des classes », *Territoires*, n° 450, 2004.
- « Enclaves résidentielles », *Urbanisme*, n° 337, 2004.
- « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit*, n° 303, 2004.
- « La ville: l'inventer ou la subir », *Territoires*, n° 424, 2002.
- « Les politiques de l'habitat et le renouvellement urbain », *Les Cahiers de l'observatoire régional de l'habitat et de l'aménagement*, n° 23, 2002.
- « L'intercommunalité en marche », *Habitat et Société*, n° 13, 1999.
- « Mixité », *Urbanisme*, n° 340, 2005.
- « Mixité à tous les étages », *Agenda interculturel*, n° 213, 2003.
- « Mixité sociale », *Informations sociales*, n° 125, 2005.
- « Relance de la construction sociale et mixité: que peut-on attendre de la loi SRU en Île-de-France? », *Les Cahiers Habitat*, n° 27, 2000.
- « Villes privées », *Urbanisme*, n° 312, 2000.

DOCUMENTS

- Charte communale du logement social*, Mairie de Villetaneuse, Préfecture de la Seine-Saint-Denis, 1999.
- Charte communale du logement social*, Mairie du Blanc-Mesnil, 1997.
- Cohésion sociale, droit au logement et mixité*, La conférence des acteurs de la ville, Institut français de la maîtrise d'ouvrage, 1998.
- Entre Seine-Saint-Denis et Val-d'Oise: quels logements pour quelles populations? Enjeux, contraintes et leviers*, Profession Banlieue, Pôle de ressources départemental Ville et développement social du Val-d'Oise, 2002.
- Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social. Note introductive et propositions*, Conseil national des villes, 2002.
- Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Association des études foncières (ADEF), 2004.
- Politique d'accompagnement des démolitions de logements sociaux*, Conseil général des Ponts et Chaussées, 2003.
- Rapport de synthèse du sous-groupe de travail « mixité et renouvellement urbain » de la mission Cavalier*, 1999.

TEXTES OFFICIELS

- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains [SRU]*, Direction des journaux officiels, 2000.
- Loi d'orientation pour la ville [LOV] n° 91-662 du 13 juillet 1991*, Direction des journaux officiels, 1991.
- Protocole d'accord entre l'État et l'Union nationale des fédérations des organismes d'HLM [UNFOHLM] sur la politique de la ville*, ministère délégué à la Ville, secrétariat d'État au logement, Union nationale des fédérations des organismes HLM, 1999.

DOCUMENT PUBLIÉ EN DÉCEMBRE 2005 - ISBN : 2-913125-59-X

Création-Réalisation : Claire Péraro (01 48 59 28 71) – IMPRESSION STIPA.

DEPUIS PLUS DE VINGT ANS, LE PRINCIPE DE MIXITÉ SOCIALE EST AFFICHÉ COMME UN OBJECTIF PRIORITAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR TENTER D'ENDIGUER LES PROCES- SUS DE SÉGRÉGATION SOCIALE ET TERRI- TORIALE QUI TOUCHENT PLUS PARTICULIÈ- REMENT LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.

LA MIXITÉ SOCIALE EST SOUVENT PRÉSEN- TÉE COMME LA COHABITATION SUR UN MÊME TERRITOIRE DE GROUPES DIVERS PAR L'ÂGE, LA NATIONALITÉ, LE STATUT PROFESSIONNEL, LES REVENUS. CETTE RÉPARTITION ÉQUILIBRÉE DE LA POPULA- TION CORRESPONDRAIT À LA VILLE IDÉALE ALORS QUE L'ABSENCE DE MIXITÉ SERAIT LA SOURCE DES TENSIONS QUI PRÉVA- LENT DANS CERTAINS TERRITOIRES.

LES CHERCHEURS NE REMETTENT PAS EN CAUSE L'OBJECTIF POLITIQUE DE LA MIXITÉ SOCIALE, À SAVOIR « MIEUX VIVRE ENSEMBLE ». EN REVANCHE, LE CONCEPT RESTE SOURCE DE DISCUSSIONS QUANT À SON CONTENU ET À SA RÉALISATION.

AUJOURD'HUI, LA LOI BORLOO, AVEC SON PRO- GRAMME DE DÉMOLITIONS-RECONSTRUC- TIONS, INTRODUIT DES TRANSFORMA- TIONS IMPORTANTES DANS LE PAYSAGE URBAIN. LA RÉNOVATION URBAINE CRÉERA-TELLE DES ESPACES POUR TRA- VAILLER LA MIXITÉ SOCIALE CONCRÈTE- MENT ? SERA-T-ELLE UNE OCCASION POUR RENDRE LES QUARTIERS PLUS ATTRACTIFS ET LES RÉINSCRIRE DANS DES OPPORTUNI- TÉS DE PARCOURS RÉSIDENIELS ?

QU'EN EST-IL DE CETTE QUESTION EN EUROPE ? MIXITÉ SOCIALE OU LUTTE CONTRE LA SÉGRÉGATION SOCIALE, COMMENT LA PROBLÉMATIQUE Y EST-ELLE ABORDÉE ?

Avec les interventions de Sigrine Genest, Thomas Kirszbaum, Christine Lelévrier, Hervé Vieillard-Baron.

**PROFESSION
BANLIEUE**

C E N T R E D E R E S S O U R C E S

15, rue Catulienne - 93200 Saint-Denis

Tél. : 01 48 09 26 36

Fax : 01 48 20 73 88

E-mail : profession.banlieue@wanadoo.fr

www.professionbanlieue.org



FONDS SOCIAL
EUROPÉEN