



HAL
open science

Promouvoir la mixité dans le logement : l'impasse stratégique de la rénovation urbaine

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Promouvoir la mixité dans le logement : l'impasse stratégique de la rénovation urbaine. Les Cahiers de l'atelier, 2012, pp.108-117. halshs-01098469

HAL Id: halshs-01098469

<https://shs.hal.science/halshs-01098469>

Submitted on 25 Dec 2014

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

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

Promouvoir la mixité dans le logement : l'impasse stratégique de la rénovation urbaine

L'Auteur :

Thomas Kirszbaum est sociologue, spécialiste de la mixité sociale dans l'habitat. Il est chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS UMR 7220).

L'Article :

Thomas Kirszbaum, qui a étudié les politiques françaises et étrangères (notamment américaines) de mixité sociale, met en lumière leur ambiguïté et leurs insuffisances, en ce qu'elles portent l'idée que la concentration de minorités pauvres est par essence dangereuse, et que l'injection d'une petite dose de classes moyennes permettrait de régler les problèmes des classes populaires. Il propose plutôt de miser sur les habitants des cités, mais aussi sur la mobilité pour replacer l'enjeu de la mixité dans un débat plus global sur la ségrégation.

Bien qu'elle soit une référence omniprésente des politiques du logement, la mixité sociale reste une notion intrinsèquement relative, rebelle à toutes les tentatives d'objectivation. Qu'on l'envisage sous l'angle de la distribution spatiale des statuts d'occupation ou des catégories de populations, les définitions achoppent sur l'inévitable arbitraire qui préside au choix des critères (quels logements ? quelles populations ?) et de l'échelle de la mixité (l'immeuble ? le quartier ? la ville ? l'agglomération ?). Ces incertitudes ne sont pas propres aux politiques françaises¹. Mais si la France n'est pas le seul pays à se soucier de la mixité

¹ Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches de la Halde, La Documentation française.

sociale dans l'habitat, aucun autre pays n'est allé jusqu'à légiférer pour « *assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* »², ou pour promouvoir la « *nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier et de chaque commune* »³.

Autre particularité française : l'usage désormais systématique des démolitions comme levier (espéré) d'une mutation sociologique des quartiers d'habitat social⁴. Ce choix s'explique, entre autres raisons, par l'échec des « politiques de peuplement » visant à réguler les flux d'entrée dans ces quartiers par le jeu des attributions logements sociaux. Cette stratégie tend à être complétée, sinon supplantée aujourd'hui par une intervention sur les « stocks » de logements. Avec la rénovation urbaine, il s'agit en effet de modifier la structure même de l'offre résidentielle en vue d'attirer « *des catégories de population différentes* »⁵ au sein de quartiers volontiers présentés comme « ghettoïsés ».

**Les démolitions,
levier espéré d'une
mutation
sociologique des
quartiers d'habitat
social**

Justification centrale des politiques françaises de mixité, la lutte contre les « ghettos » signale une troisième spécificité hexagonale : la mixité sociale n'a pas émergé sur l'agenda public pour résoudre une question *sociale* ou *économique*, mais pour répondre à une question éminemment *ethnique* et *politique*, la concentration spatiale de populations « immigrées » et ses périls supposés pour le « vivre ensemble républicain ». L'antidote à cette menace a donc pris le nom de mixité « sociale » qui, derrière un vocabulaire d'apparence classiste, cherche à contrer le phénomène d'ethnisation de la fraction la plus dévalorisée du parc Hlm. Les opérations de démolition s'appliquent de façon « préférentielle » à ces secteurs jugés non « récupérables » par d'autres moyens. Il s'agit d'inverser le processus qui a vu ces ensembles de logements basculer durablement vers un peuplement majoritairement minoritaire. La rénovation urbaine consiste dès lors à développer une offre de logements tacitement dédiée à des ménages extérieurs susceptibles de faire repartir le balancier en sens inverse, tout en organisant la dispersion d'une partie des populations en place vers d'autres territoires.

² Loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991.

³ Loi du 29 juillet 1998.

⁴ Seuls les États-Unis ont suivi cette voie, avec le même systématisme. Kirszbaum T. (2009), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, collection « La ville en débat », Puf.

⁵ Selon l'expression figurant dans le règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru).

Présentée comme une démarche de « banalisation » pour en « faire des quartiers comme les autres », selon une conceptualisation avancée dès le début des années 1990⁶, cette politique ne peut se comprendre comme une simple entreprise de modernisation de l'habitat ou des formes urbaines hérités de l'urbanisme des grands ensembles. Avec la mixité sociale pour objectif cardinal⁷, le Programme national de rénovation urbaine porte aussi un projet politique, appuyé sur une idéologie. Compris comme un mode de gestion de la présence « immigrée » dans la ville, ce programme fait prévaloir une conception assimilationniste de l'intégration dans le champ du logement. La rénovation urbaine suggère en effet une lecture des quartiers à dominante ethnique dans le seul registre de l'altérité négative (s'il faut en faire des quartiers comme les autres, c'est qu'ils sont différents et que là réside le problème), ce qui renvoie à des prémisses analogues à celles de l'idéologie républicaine de l'assimilation : de la même façon qu'un immigré « s'intègre » à condition de se détacher de sa communauté et culture d'origine, les quartiers se banaliseront à condition de se « désethniciser », de perdre les attributs ethniques qui, dans le regard de la société extérieure, constituent autant d'obstacles à leur pleine intégration urbaine.

Banalisation et désethnicisation des quartiers

C'est oublier que l'intégration urbaine n'obéit pas à un modèle unique et que les situations de mixité, lorsqu'elles existent, procèdent de dynamiques elles-mêmes multiformes. Dans sa dimension urbaine, sociale ou civique, l'intégration des minorités ethniques peut être pensée selon trois grands répertoires : celui de la *reconnaissance* qui valorise les différences ; celui de l'*anti-discrimination*, centré sur les barrières à l'intégration au sein de la société d'accueil ; celui enfin de l'*assimilation* qui, à la différence des approches précédentes, se polarise sur les caractéristiques des populations à intégrer, dont il s'agit d'effacer les spécificités en vue de résorber leur distance à la société. Transposés dans le champ des politiques urbaines, ces registres de l'intégration peuvent se concrétiser, respectivement, par des stratégies de développement communautaire,

⁶ Piron O. (1990), *Les grands ensembles : bientôt des quartiers comme les autres*, Rapport pour le ministre délégué au Logement, Direction de la Construction, mars.

⁷ L'article 6 de la loi du 1er août 2003 qui crée le Programme national de rénovation urbaine énonce également un objectif de développement durable, mais cette dimension est restée très secondaire pour l'Anru, au moins jusqu'au Grenelle de l'environnement de 2007. À l'inverse de la mixité sociale, l'agence nationale n'a jamais conditionné ses aides financières à la durabilité des projets. Voir Epstein R. (2011), « Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine », in V. Béal et al. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Presses universitaires de Saint-Étienne.

d'encouragement à la mobilité et de banalisation urbaine et sociale. Chacune de ces orientations privilégie également un type de mixité dans l'habitat : une mixité de nature endogène dans le développement communautaire, une mixité « par le bas » dans les politiques de mobilité et une mixité « par le haut » dans les stratégies de banalisation. Parce qu'ils ont négligé la diversité même des modes de fabrication de la mixité, tout comme leur nécessaire complémentarité, les promoteurs nationaux et locaux de la rénovation urbaine se sont enfermés dans une impasse stratégique.

L'échec de la rénovation urbaine comme instrument d'assimilation spatiale

Huit ans après le lancement d'un Programme national de rénovation urbaine ayant coûté plus 40 milliards d'euros, on ne dispose toujours pas de données nationales sur l'évolution du peuplement des quartiers concernés ni d'une évaluation scientifique d'ensemble de ce programme. Différentes études locales permettent néanmoins de questionner la stratégie retenue pour attirer une « population nouvelle »⁸, soit la stratégie de « mixité par le haut ».

Le pari stratégique de l'Anru faisant de l'Association foncière logement (AFL, émanation du 1 % logement) la force motrice de la diversification de l'habitat et, par voie de conséquence, du renouvellement de la population des quartiers, apparaît rétrospectivement irréaliste. La raison tient notamment à la nature des logements que propose l'AFL : du locatif libre plutôt haut de gamme, à peu près totalement inaccessible pour les résidents des Zones urbaines sensibles (Zus). Mais ces produits intéressent également très peu les ménages extérieurs à ces quartiers : s'ils ont les moyens, et donc le choix, pourquoi iraient-ils s'installer dans ces zones ? Les promoteurs privés sont eux-mêmes peu enclins à y investir, surtout dans le contexte de crise économique et de l'immobilier. Et quand ils y développent des opérations (souvent en périphérie du quartier grâce à un dispositif de TVA avantageux), celles-ci ne se commercialisent bien que si elles

⁸ Voir notamment Noyé C. (dir.) (2009), *Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, IUP, Université de Paris XII ; Act Consultants et al. (2009), *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru, 2009 ; Avide E. et al. (2009), *La diversification de l'habitat en territoires de rénovation urbaine*, Université Paris 1, CES de l'Anru ; Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru.

ciblent la clientèle du quartier ou une clientèle de même profil venant de quartiers similaires.

La production de logements sociaux neufs, à loyers plus élevés, dans les quartiers rénovés n'est pas plus efficace pour attirer une « population différente », car ces logements sont souvent mobilisés pour reloger des ménages concernés par les démolitions (auxquels s'ajoutent aujourd'hui les ménages « Dalo »). La vacance du parc social plus ancien est rarement suffisante pour absorber ces ménages ; d'autant que les démolitions précèdent presque toujours les reconstructions, ce qui pèse sur l'offre sociale immédiatement disponible. Les stratégies volontaristes de municipalités ou de bailleurs consistant à réserver des quotas de logements sociaux neufs au profit de ménages extérieurs sont donc contrariées.

On le voit, le pari d'une mixité alimentée par l'extérieur a été formulé sans réelle anticipation des effets conjugués de centaines d'opérations de démolition engagées de façon quasi simultanée. Le changement d'image des quartiers, qui devait jouer un rôle moteur dans le renouvellement de la population locale, a lui-même été grandement surestimé. L'objectif de dispersion des habitants originels n'a guère rencontré plus de succès⁹. Outre la question du parc Hlm mobilisable à une large échelle pour les relogements, cet objectif s'est heurté au souhait très majoritaire des habitants originels de rester dans leur quartier. Une partie non négligeable d'entre eux a tout de même subi une mobilité forcée. Inversement, la frange d'habitants qui voulait « quitter la cité » n'a pas toujours vu ses désirs exaucés.

Tous les travaux sur le relogement identifient certes une fraction minoritaire d'habitants partis spontanément à l'annonce des démolitions, sans recourir aux dispositifs de relogement ; d'autres ont profité de l'aubaine que représentaient ces dispositifs pour déménager, surtout quand ils étaient dotés d'une bonne capacité individuelle de négociation avec leur bailleur social. Cela n'est certainement pas suffisant pour classer la rénovation urbaine dans la famille des politiques d'encouragement à la mobilité. La « *qualité des parcours résidentiels* » a mis longtemps à s'imposer comme un thème à part entière de la rénovation urbaine,

⁹ Lelévrier C. (2010), « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, janvier-février.

l'Anru n'ayant introduit cette notion dans son règlement général qu'à partir de 2007. Le soin apporté par les municipalités et les bailleurs à « l'accompagnement des relogements » est généralement reconnu. Mais, dans la plupart des cas, la priorité a été de vider les immeubles de leurs occupants pour pouvoir démolir. Bien plus rarement, les relogements ont été une opportunité pour organiser des parcours socio-résidentiels (et pas seulement résidentiels), en aidant les habitants à construire un projet personnel, à franchir les barrières (notamment discriminatoires) qu'ils rencontrent dans son accomplissement, en leur permettant par exemple d'envisager une installation dans un quartier moins ségrégué.

En pratique, même les ménages disposant du maximum de ressources n'ont pas bénéficié de choix résidentiels très étendus. Cela tient à l'absence assez générale de coopération intercommunale ainsi qu'au manque de mutualisation du parc de différents bailleurs sociaux. Là même où l'offre sociale détruite a été partiellement reconstituée dans d'autres communes, la contribution de ces nouveaux logements à la mobilité résidentielle des ménages à reloger apparaît très faible. Dans bien des cas, les maires d'autres communes n'acceptent de prendre leur part à la reconstitution de l'offre qu'à la condition impérative de n'y reloger aucun habitant des « cités »¹⁰. Le fait d'appartenir à une catégorie de ménages prioritaires, au titre du relogement, n'élimine donc pas les discriminations. Ce constat vient souligner une autre spécificité française : la visée de mixité résidentielle y est totalement déconnectée du combat contre les discriminations, dont la légitimité reste très faible au sein du monde Hlm¹¹.

À l'échelle des quartiers à rénover comme dans les autres territoires, les politiques de diversification de l'habitat reposent en définitive sur un même pari mécaniste : la mixité des statuts d'occupation entraînerait nécessairement le mélange des populations. Cette équivalence est trompeuse : introduire du logement privé dans les quartiers d'habitat social ne provoque pas l'arrivée des populations désirées,

La diversification de l'habitat, une garantie illusoire de mixité des populations

¹⁰ Voir notre recherche avec Renaud Epstein (dir.) (2011), *Les politiques intercommunales entre coopération, coordination et compétition : la mise en œuvre des principes de mixité et de développement durable par les communautés d'agglomération délégataires des aides à la pierre*, Rapport pour le Puca.

¹¹ Loin de se renforcer mutuellement comme vecteur de mobilité résidentielle, les normes de la mixité et de l'anti-discrimination entrent souvent en collision à l'échelle des quartiers de minorités, la mixité pouvant justifier que des restrictions soient apportées aux opportunités résidentielles à ces populations, afin de préserver ou rétablir les « équilibres du peuplement ».

celles qui devaient alléger le poids des minorités ethniques dans les sites rénovés ; en sens inverse, développer du logement social dans les communes résidentielles de type « article 55 de la loi SRU » ne contribue en rien à l'installation de minorités dans ces territoires.

Pour autant qu'on puisse en mesurer ses effets, la rénovation urbaine a donc tendance à figer les caractéristiques de la ségrégation ethnique (près des trois quarts des ménages sont relogés dans une Zus). Dans un pays assez téméraire pour adopter une loi qui prétendait « éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation »¹², les politiques de mixité sociale dans l'habitat se distinguent surtout par l'absence de prise en compte des dynamiques ségrégatives, en particulier des obstacles à la mobilité résidentielle des minorités. Dans ces conditions, rien d'étonnant à ce que le principal instrument de la mixité – la rénovation urbaine – n'ait pu concrétiser le projet d'assimilation spatiale au cœur de la conception républicaine de l'intégration urbaine.

L'impossible formulation politique d'une stratégie endogène

Que la mixité soit recherchée « par le haut » ou « par le bas », la méthode est exogène, cherchant à introduire un groupe dans l'espace résidentiel où domine un autre groupe. Une approche endogène viserait d'abord à conforter les différenciations sociales internes au quartier, en prenant appui sur les classes moyennes qui y sont déjà présentes ou qui accèdent à ce statut au cours du cycle de vie¹³. Dans la logique du développement communautaire, favoriser la mixité endogène consiste dès lors à stabiliser les ménages les mieux dotés en ressources économiques et sociales, afin d'enrayer la spirale négative qui, sous l'effet des mobilités résidentielles, voit des ménages plus pauvres entrer dans les quartiers et les plus riches en sortir¹⁴.

¹² Loi d'orientation pour la Ville de 1991.

¹³ Sur cette distinction analytique entre mixités exogène et endogène, voir Dansereau F. (dir.) (2002), *La mixité sociale en habitation*, Rapport pour la ville de Montréal, mai.

¹⁴ Pan Ké Shon J.-L. (2009), « Ségrégation ethnique et ségrégation sociale en quartiers sensibles. L'apport des mobilités résidentielles », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n°3.

L'approche endogène de la mixité repose sur cette conviction que les quartiers ne sont pas seulement affectés par des handicaps mais qu'ils recèlent aussi des ressources internes qu'il s'agit de mettre en valeur, en appui sur les habitants eux-mêmes. La doctrine de l'Anru est aux antipodes : le diagnostic et l'objectif des projets qu'elle finance reviennent toujours à dire que ces quartiers sont handicapés par la nature de leur population, qu'il faut par conséquent démolir et diversifier l'habitat en vue d'attirer d'autres habitants. Bien que cette stratégie soit dans l'impasse, l'Anru n'a guère révisé ses principes d'intervention (démolitions impératives, cession obligatoire de terrains à l'AFL, financement du seul volet physico-immobilier), lesquels laissent peu de latitude pour développer des stratégies de mixité alternatives ou complémentaires. Il était pourtant possible d'inverser l'ordre des priorités en considérant l'attractivité externe comme une *conséquence* souhaitable et non comme la *raison d'être* du processus de rénovation. Dans une compréhension à la fois endogène et exogène de la mixité, l'attractivité du quartier aurait pu être recherchée en premier lieu avec et pour les habitants en place – notamment ceux qui font déjà vivre une certaine mixité sociale.

Quelques études locales relèvent que la rénovation urbaine a pu contribuer à maintenir cette mixité endogène, en permettant par exemple à des résidents locaux d'accéder à la propriété. Ce constat doit être sérieusement nuancé tant il paraît délicat de qualifier de « mixité » la situation sociale des micro-secteurs rénovés. Les périmètres très étroits sur lesquels intervient l'Anru produisent souvent de petits isolats localisés en périphérie de quartiers plus vastes qui ont été laissés en l'état. Les frontières ainsi créées à l'intérieur des quartiers peuvent aller jusqu'à la clôture physique des espaces rénovés. Le regroupement de ménages un peu plus fortunés dans les logements neufs se fait donc au prix d'une ségrégation accrue, interne aux Zus¹⁵. Il est par ailleurs établi que les démolitions précipitent le départ de la fraction la plus dynamique des habitants, en particulier les jeunes salariés, ce qui joue là aussi contre une mixité endogène.

L'incapacité assez générale du programme de rénovation urbaine à attirer une population nouvelle – notamment par son profil ethnique – incite désormais

¹⁵ Voir les travaux cités en note 8.

certain responsables locaux à requalifier l'intention des projets initiaux en les présentant comme des stratégies de promotion résidentielle interne aux quartiers¹⁶. Mais pour nombre de techniciens, et surtout d'élus locaux, l'ancrage territorial d'habitants originels s'apparente à une solution par défaut et non comme le fruit d'une stratégie délibérée¹⁷. Observant le profil ethnique des candidats à l'accession, ils estiment alors que « *ce n'est pas une vraie mixité* ». Ces discours ont trouvé un écho au niveau national, par exemple dans le fameux discours de Grenoble de Nicolas Sarkozy : « *On refait des immeubles mais si on y met les mêmes personnes dans les mêmes conditions, qu'est-ce qu'on va changer ?* ». Plus récemment, le président du Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru, Yazid Sabeg, déclarait qu'« *avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre* ».

Parmi la cinquantaine d'élus municipaux que nous avons interrogés¹⁸, la majorité juge qu'une « vraie » mixité sociale ne pourra être rétablie qu'avec la présence en nombre significatif de « Français de souche ». Les élus locaux de l'UMP souscrivent unanimement à cette lecture, tandis qu'une partie des élus de gauche (mais une partie seulement) penche pour une lecture classiste, plus conforme à leur idéologie traditionnelle. Cependant, même les élus les plus critiques (dans le cadre des entretiens) envers la stratégie de l'Anru sont loin d'accepter des quartiers où les minorités sont majoritaires, fussent-elles diverses sur le plan des revenus, comme un élément banal du paysage de leur ville. Cette ambivalence montre qu'il est difficile, dans le contexte politico-idéologique français, de dissocier l'objectif de mixité sociale de celui du rééquilibrage ethnique des quartiers de minorités. Ce n'est pas le moindre des obstacles à la conceptualisation d'une doctrine de la mixité qui reconnaisse la pluralité des modes d'intégration à la ville, et qui reconnaisse du coup la légitimité des habitants à être ce qu'ils sont là où ils sont.

¹⁶ C'est ce qui ressort de nos entretiens avec des professionnels locaux dans le cadre de la recherche précitée, ainsi que d'autres enquêtes précitées réalisées pour le CES de l'Anru.

¹⁷ Sur un échantillon de 81 conventions de rénovation urbaine que nous avons passées en revue, une dizaine seulement place les parcours résidentiels « ascendants » des habitants originels au rang d'objectif prioritaire du projet.

¹⁸ Notamment dans Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité*, Rapport pour le PUCA.

Thomas KIRSZBAUM