



HAL
open science

Rénovation urbaine: faire le deuil de la mixité?

Thomas Kirszbaum

► **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Rénovation urbaine: faire le deuil de la mixité?. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2012, pp.48-51. halshs-01098468

HAL Id: halshs-01098468

<https://shs.hal.science/halshs-01098468>

Submitted on 5 Jan 2015

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.

Rénovation urbaine : faire le deuil de la mixité ?

Thomas Kirszbaum

Chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS, UMR 7220)

Pouvoirs Locaux N° 94 III/2012

La rénovation urbaine a eu tendance à figer les caractéristiques de la ségrégation. La stratégie suivie a sous-estimé les obstacles à l'attraction de ménages extérieurs et son corollaire, la dispersion d'une partie des habitants originels. Dans les deux cas, la mixité a été conçue comme un processus exogène, consistant à introduire un groupe dans l'espace résidentiel où domine un autre groupe. Si la rénovation urbaine a pu contribuer à maintenir une certaine mixité endogène en favorisant des parcours résidentiels internes aux quartiers, l'ancrage territorial des habitants originels s'apparente à une solution par défaut, pour les promoteurs de cette politique, car la mixité recherchée a moins une nature sociale qu'ethnique. La rénovation urbaine fait prévaloir une conception assimilationniste de l'intégration urbaine, au risque de méconnaître la complexité des processus de fabrication de la diversité sociale dans la ville.

La France n'est pas le seul pays à se préoccuper de la mixité sociale dans l'habitat, mais aucun autre n'a été assez téméraire pour adopter une loi qui prétendait « éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation »¹. L'illusion assez typiquement hexagonale selon laquelle il existerait une solution définitive au problème de la ségrégation dans les villes a trouvé son instrument de prédilection avec le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) adopté en 2003. Jean-Louis Borloo, qui a initié ce programme politiquement consensuel,

¹ Loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991.

formulait alors le rêve que « *dans cinq ans, il n'y ait plus besoin de ministère de la Ville* »².

Les responsables politiques et administratifs n'ont eu de cesse depuis lors de vanter le « succès incontestable » du PNRU, tout en soulignant de façon contradictoire son incapacité à atteindre l'objectif central de « mixité sociale », posé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003³. Bien que le PNRU ait 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 soulignent néanmoins une tendance à la reproduction de la sociologie de ces quartiers⁴. Avec une proportion élevée de ménages relogés sur place (près des trois quarts le sont dans une Zone urbaine sensible – Zus), la rénovation urbaine a donc eu tendance à figer les caractéristiques de la ségrégation.

Si le lancement d'un « PNRU 2 » apparaît aujourd'hui largement compromis, c'est pour des motifs essentiellement financiers et non pas en vertu d'une analyse scientifiquement fondée des causes de l'échec du « PNRU 1 » du point de vue de la mixité sociale. On voudrait esquisser ici une telle analyse en soulignant les écueils de la stratégie initiale et ses présupposés idéologiques qui, en se polarisant sur la seule définition *ethnique* de la mixité, inhibent paradoxalement la promotion d'une mixité de nature *sociale*.

² Le Monde, « Les audaces de Jean-Louis Borloo, le ministre qui rêve de rendre son ministère inutile », 6 mai 2003.

³ Son article 6 énonce aussi un objectif de développement durable, mais l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) n'a jamais conditionné ses aides financières à la durabilité des projets. 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.

⁴ Voir Epstein, R., Kirszbaum, T. (2010) « Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville », in F. Goulard, F. Pupponi, *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, Tome II, octobre.

Autopsie d'un échec annoncé

La rénovation urbaine vise à modifier la structure de l'offre de logements dans les Zus par le levier des démolitions, cela en vue d'attirer « *des catégories de population différentes* »⁵. Le mécanisme imaginé pour attirer des populations extérieures est le suivant : l'Anru cède entre 15 % et 35 % du foncier libéré par les démolitions à l'Association foncière logement (AFL, émanation du 1 % logement) qui peut y développer son offre locative en contrepartie de ses apports financiers. Cette stratégie apparaît rétrospectivement irréaliste. De fait, l'AFL est un acteur très marginal de la diversification de l'habitat dans les quartiers en rénovation⁶. La raison tient à la nature des logements qu'elle propose : du locatif libre plutôt haut de gamme, à peu près totalement inaccessible aux résidents des Zus. Ces produits n'intéressent pas davantage les ménages extérieurs : s'ils ont les moyens, et donc le choix, pourquoi iraient-ils s'installer dans ces zones ?

Au-delà de l'AFL, les promoteurs privés sont eux-mêmes peu enclins à investir dans ces quartiers, surtout dans un contexte de crise économique et de l'immobilier. Et quand ils y développent des opérations (souvent en périphérie des quartiers grâce à un dispositif avantageux de TVA), celles-ci ne se commercialisent bien que si elles ciblent la clientèle du quartier ou une clientèle provenant de quartiers similaires. La production de logements sociaux neufs à loyers plus élevés 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 désormais les ménages prioritaires au titre du Dalo. De fait, la vacance du parc social plus ancien est rarement suffisante pour absorber ces ménages, d'autant moins que les démolitions précèdent presque toujours les reconstructions, ce qui réduit l'offre sociale immédiatement disponible. Les stratégies de municipalités ou de bailleurs consistant à réserver des quotas de logements sociaux neufs au profit de ménages extérieurs ont donc été fortement contrariées.

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

⁶ CES de l'Anru (2010) *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, La Documentation française.

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 tant il est ardu d'améliorer la réputation de ces quartiers auprès de ceux qui n'y résident pas.

Le corollaire du renforcement de l'attractivité des quartiers pour des populations extérieures était le relogement dans d'autres territoires d'une partie des habitants originels. Cet objectif de dispersion n'a guère rencontré davantage de succès⁷. Outre le problème du parc Hlm mobilisable pour opérer des relogements à une large échelle, cet objectif s'est heurté au souhait très majoritaire des habitants originels de rester dans leur quartier. Ceux qui désiraient le quitter n'ont pas bénéficié de choix résidentiels très étendus. Le soin apporté par les municipalités et les bailleurs à l'« accompagnement » des relogements peut être souligné. Mais ces relogements ont très rarement été considérés comme une opportunité pour organiser des parcours socio-résidentiels, en aidant les habitants à construire un projet personnel et à franchir les barrières (notamment discriminatoires) qu'ils rencontrent dans son accomplissement.

Faiblement encouragés par l'Anru, qui a privilégié le portage communal des projets, les mécanismes de mutualisation intercommunale n'ont guère joué en faveur de la mobilité résidentielle des ménages volontaires pour accéder à d'autres types de territoires. Là même où l'offre sociale détruite a été partiellement reconstituée dans d'autres communes, elle n'a pas été mobilisée pour reloger ces ménages. Le problème n'est pas seulement celui du décalage entre le calendrier des relogements et celui de la reconstitution de l'offre. Il tient aussi et surtout aux réticences des maires d'autres communes qui n'acceptent de prendre leur part à cette reconstitution qu'à la condition impérative de ne reloger

⁷ Lelévrier, C. (2010) « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n°140-141, janvier-février.

aucun habitant des « cités »⁸. Le fait d'appartenir à la catégorie des ménages prioritaires au titre du relogement n'élimine donc pas les discriminations. Ce constat vient souligner une réelle spécificité française : la visée de mixité « sociale » y est totalement déconnectée du combat contre les discriminations, dont la légitimité reste très faible au sein du monde Hlm⁹, alors même que les discriminations sont la cause d'un déficit de mixité... dans les territoires « hors Zus ».

Mixité sociale versus mixité ethnique

Que la mixité soit recherchée « par le haut » (attraction de populations nouvelles) ou « par le bas » (dispersion des habitants initiaux), la méthode est *exogène*, cherchant à introduire un groupe dans l'espace résidentiel où domine un autre groupe. Une approche *endogène* viserait au contraire à conforter les différenciations sociales internes aux quartiers à rénover, en prenant appui sur les classes moyennes qui y sont déjà présentes ou qui accèdent à ce statut au cours du cycle de vie¹⁰.

Certes, la rénovation urbaine a pu contribuer à maintenir une certaine mixité endogène en permettant par exemple à des résidents locaux d'accéder à la propriété. Mais ce constat doit être sérieusement nuancé tant il paraît délicat de parler de « mixité » à propos des secteurs rénovés. Les périmètres très étroits sur lesquels intervient l'Anru sont le plus souvent localisés en périphérie de quartiers plus vastes qui ont été laissés en l'état. Des frontières sont ainsi créées au sein même des Zus¹¹, au prix d'une accentuation de la ségrégation qui se manifeste par la clôture physique de micro-espaces rénovés tournant le dos au reste du quartier.

⁸ 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.

⁹ Kirszbaum, T. (2008) *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Études & Recherches de la Halde, La Documentation française.

¹⁰ Sur cette distinction entre mixités exogène et endogène, voir Dansereau F. (dir.) (2002), *La mixité sociale en habitation*, Rapport pour la ville de Montréal, mai.

¹¹ 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.

En outre, l'annonce des démolitions précipite généralement le départ de la fraction la plus dynamique des habitants, en particulier des jeunes couples salariés, ce qui joue là aussi contre une mixité endogène¹².

C'est seulement au fil de sa mise en œuvre que de nombreux acteurs locaux du programme de rénovation urbaine ont semblé découvrir l'existence d'une demande d'accession – notamment sociale – chez les habitants des Zus. Certains de ces acteurs sont aujourd'hui enclins à requalifier *a posteriori* l'intention des projets initiaux, en les présentant comme des stratégies de promotion interne permettant de satisfaire les aspirations résidentielles de ces ménages. Mais à l'instar de l'Anru qui a introduit tardivement la « *qualité des parcours résidentiels* » comme thème à part entière du PNRU¹³, l'ancrage territorial des habitants originels s'apparente encore, pour nombre d'élus locaux, à une solution par défaut et non comme le fruit d'une stratégie délibérée¹⁴. C'est qu'ils continuent de penser la mixité dans sa seule acception ethnique, et escomptent de la politique menée en son nom qu'elle inverse le processus historique d'ethnisation d'une fraction des grands ensembles HLM. Parmi la cinquantaine d'élus municipaux que nous avons interrogés¹⁵, une majorité juge ainsi que la mixité ne sera effective qu'à la condition d'attirer un nombre significatif de « Français de souche » dans ces quartiers, en vue de leur « rééquilibrage ». C'est en ce sens qu'il faut également comprendre la récente déclaration du président du Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru, Yazid Sabeg, selon qui « *avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre* »¹⁶.

En se focalisant sur l'attraction de ménages extérieurs « de souche », les promoteurs de la rénovation urbaine ne s'exposaient pas seulement à d'inévitables

¹² Kirszbaum, T. (2010) *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru.

¹³ Cette notion n'est apparue qu'à partir de 2007 dans son règlement général.

¹⁴ 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.

¹⁵ Kirszbaum, T. (2010) *op. cit.* ; Kirszbaum, T. (2007) *Les élus, la République et la mixité*, Rapport pour le Puca.

¹⁶ Le Monde du 16 mars 2012.

désillusions. Ils s'interdisaient aussi de penser une stratégie endogène, en vue de stabiliser les ménages des quartiers les mieux dotés en ressources économiques et sociales. C'était pourtant la manière la plus directe pour tenter d'enrayer la spirale de la ségrégation qui, sous l'effet des mobilités résidentielles, voit des ménages plus pauvres entrer dans ces quartiers et les plus riches en sortir¹⁷. Même les villes qui inclinaient pour des stratégies attentives au maintien de ces ménages « structurants » ont été prises à contre-pied par l'injonction nationale à démolir dans l'urgence dans le but d'attirer des « populations nouvelles ».

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. À l'instar de ce qui se pratique en Grande-Bretagne ou en Allemagne¹⁸, il aurait fallu pour cela prendre appui sur les habitants en place – notamment ceux qui font déjà vivre une certaine mixité sociale – en même temps que leur offrir la possibilité de construire un parcours en dehors de leur quartier. Il aurait surtout fallu se montrer indifférent aux origines de ces ménages en retenant une définition réellement *sociale* de la mixité, quitte à renoncer au mirage d'une ville sans divisions *ethniques*¹⁹.

Sous les gravats de la démolition, une idéologie passéiste

Même les élus les plus critiques (dans le cadre d'entretiens privés) 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 réticence est révélatrice de l'extrême difficulté à dissocier l'objectif de mixité sociale de celui de rééquilibrage ethnique des quartiers de minorités dans le cadre politico-idéologique français. Car le

¹⁷ 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.

¹⁸ Houard, N. (dir.) (à paraître) *Politique de la ville. Perspectives internationales*, Centre d'analyse stratégique, La Documentation française.

¹⁹ Simon, P. (1995) « La politique de la ville contre la ségrégation », *Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, septembre-décembre.

vocabulaire d'apparence classiste de la mixité « sociale » ne doit pas leurrer : il s'agit-là de l'habillage rhétorique de politiques qui s'intéressent peu aux effets *sociaux* de la pauvreté concentrée et beaucoup aux méfaits *politiques* des concentrations ethniques. Ainsi le discours des responsables politiques français est-il habité par le thème obsessionnel du danger que l'ethnicisation de certains quartiers ferait peser sur le « modèle républicain d'intégration » – une expression qui n'a jamais désigné un autre public que celui des « immigrés » et de leurs descendants.

Avec la mixité « sociale » pour objectif cardinal, le Programme national de rénovation urbaine est donc porteur d'une idéologie. Compris comme un mode de gestion de la présence « immigrée » dans la ville, il 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 », selon la formule consacrée, c'est qu'ils sont différents et que là réside leur problème. Ce postulat n'est autre que celui de l'idéologie dite « 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.

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 et du logement, ces registres de l'intégration peuvent se concrétiser, respectivement, par des stratégies de développement communautaire,

d'encouragement à la mobilité et de banalisation urbaine et sociale. Chacune privilégie 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 processus de fabrication de la mixité dans la ville, les promoteurs nationaux (et souvent locaux) de la rénovation urbaine se sont enfermés dans une impasse stratégique. Au lieu de conforter les quartiers dans leur fonction d'accueil et de tremplin, d'encourager des démarches d'*empowerment* tout en s'attachant à lutter contre ce qui fait obstacle depuis maintenant quarante ans à l'assimilation socio-spatiale d'une partie des descendants des ex-colonies françaises, et qui avait fonctionné pour les immigrés d'hier (d'origine européenne), la rénovation urbaine a un parfum étrangement passéiste. Elle permet certes de tourner la page d'un mode d'urbanisation obsolète, hérité de l'ère industrielle. Mais quel est son horizon futur pour les populations ? Le retour à l'« âge d'or » du peuplement des HLM, celui qui date d'avant l'entrée en nombre des familles immigrées dans ce parc.

La perspective d'une évaluation du Programme national de rénovation urbaine (enfin) annoncée²⁰ ouvre une opportunité pour faire l'examen lucide de cette nostalgie française d'un âge d'or où les minorités étaient vraiment minoritaires dans ces quartiers, et mettre enfin la rénovation urbaine au diapason de leur réalité multi-ethnique. L'enjeu est rien moins que de conceptualiser une doctrine d'action qui reconnaisse la pluralité des modes d'intégration à la ville, qui les analyse comme des flux mettant en relation des territoires différenciés, et non comme des stocks de populations à déplacer en guise de solution « définitive » au problème de la ségrégation.

²⁰ Discours de François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, devant le conseil d'administration de l'Anru le 27 juin 2012.