

Au nom de la « mixité sociale »

Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine

« Dans la région comme dans la ville, le groupe social s'unifie en se diversifiant »¹.

Personne ne peut vraiment être contre les valeurs de la mixité sociale, celles d'une ville diverse et accessible à tous, celles d'une vie de voisinage harmonieuse, telle que la concevaient les premiers urbanistes comme les promoteurs des logements sociaux. En revanche, tout le monde peut constater depuis trente ans l'inefficacité des politiques d'habitat et de la ville menées au nom de la mixité sociale pour produire cette ville diverse. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé en 2003 s'inscrit bien dans cette veine utopique affichant pour objectif la transformation urbaine et sociale des grands ensembles populaires des années 1960. Qu'en est-il dix ans après ? Plusieurs rapports officiels récents rendent compte d'effets plutôt mitigés, en particulier du côté de la mixité sociale². On peut dès lors se demander à quoi sert la rénovation³ et revenir sur les paradoxes de la mixité⁴.

CHRISTINE LELÉVRIER
Institut d'urbanisme de Paris,
université Paris Est, Lab'urba

Mais on peut aussi et surtout s'interroger sur ce que cette rénovation a produit et sur ceux à qui elle a bénéficié.

Rénovation urbaine et mixité sociale, pourquoi et comment ?

L'appellation « rénovation urbaine » du programme de 2003 a fait réagir historiens, sociologues et acteurs du logement, tant elle est négativement connotée. En effet, le souvenir de la « démolition-reconstruction », procédure mise en place en 1958, n'est pas si loin. La rénovation urbaine a été analysée en son temps comme une politique traumatisante, déplaçant les ouvriers des centres vers les grands ensembles périphériques⁵. De fait, son retour a été perçu à la fois comme une radicalisation et comme une rupture par rapport aux politiques de la ville antérieures, ces dernières laissant davantage de liberté aux collectivités locales pour définir le sens de l'action⁶.

1. Bardet, G., (1941), *Problèmes d'urbanisme*, Dunod, p. 331.

2. Voir en particulier le rapport de la Cour des comptes de 2012 et le rapport du CES de l'ANRU de 2013.

3. Donzelot, J. (dir.) (2012), *À quoi sert la rénovation urbaine ?* coll. La ville en débat, PUF.

4. Bidou-Zachariasen, C. & Blanc, (2010), M. « Paradoxes de la mixité sociale », *Espaces et Sociétés*, Éd. Eres, vol. 140-141, 1-2.

5. Coing, H. (1966), *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, les Éditions Ouvrières.

6. Epstein, R. (2013), *La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'État*, Presses de Sciences Po.

Les argumentaires de la mixité sociale qui légitiment cette action sont connus : réduire la part de familles pauvres et immigrées là où elles sont concentrées, pour atténuer des « effets de quartier » négatifs (discrimination à l'adresse, éloignement des pôles économiques et urbains, inégalités d'accès à ces pôles et aux services publics, normes déviantes). Les politiques menées au nom de la mixité sociale auraient ainsi des effets bénéfiques d'une part sur le devenir des services, des commerces et sur les finances des collectivités locales, d'autre part sur les trajectoires sociales des populations. La présence de classes moyennes favoriserait la diffusion de modèles sociaux différents et atténuerait l'échec scolaire et la délinquance. Ces postulats, comme l'hypothèse d'effets de quartier, restent discutés par les chercheurs.

Le programme de rénovation urbaine prévoit de diversifier l'habitat pour que différents groupes sociaux cohabitent, ce qui n'est pas sans rappeler l'objectif assigné aux « grands ensembles » au moment de leur construction⁷. La démolition des tours et des barres les plus symboliques de la concentration et de l'urbanisme des années 1960 « casserait le ghetto » en dispersant la population. À la place, des promoteurs viendraient construire des logements privés, à louer ou à acheter, de façon à attirer des « classes moyennes ». Enfin, un nombre équivalent de logements sociaux neufs serait reconstruit, mais pour moitié ailleurs que dans ces quartiers populaires et comprenant une part de logements sociaux intermédiaires. L'action est assortie de moyens financiers jamais égalés depuis trente

ans et orchestrée par une Agence centralisée (Agence nationale de rénovation urbaine – ANRU). Les bailleurs HLM peuvent en effet faire financer presque à 100 % par l'État le coût des démolitions et reconstruire du logement social avec des prêts minorés (prêts PLUS-CD). Les promoteurs quant à eux, sont incités à construire par des programmes aidés d'accession à la propriété, mobilisant y compris certaines collectivités locales. Ceci afin de commercialiser des logements à des prix plus bas que le marché et de faire bénéficier les acheteurs d'une TVA réduite, dans ces quartiers et dans une zone de 500 mètres autour. Enfin, l'Association foncière logement (AFL), une émanation du 1% patronal, est censée favoriser la mixité par la production de logements locatifs privés.

L'action menée au nom de la mixité dans le cadre de ce programme repose donc sur deux postulats. Le premier est le lien établi entre statut d'occupation et pauvreté ou richesse des ménages. Le second postulat, plus implicite, consiste à considérer le « quartier » comme une échelle pertinente pour produire de la diversité de l'habitat et le quartier populaire comme un lieu à changer socialement. Ce sont ces deux postulats que nous allons questionner, à l'aune d'une analyse des effets des opérations réalisées.

Un objectif de mixité non atteint : re-concentrations et fragmentations

Si l'on apprécie les changements au regard des objectifs de mixité sociale du PNRU, force est de constater plutôt l'inefficacité de la politique menée.

Côté démolitions et relogements, les tendances sont maintenant connues et confortées. Les démolitions ne seront pas aussi nombreuses que prévu mais auront

7. Chamboredon P., Lemaire M., (1970), « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, Vol. XI, n° 1.

déplacé en 2015 un peu plus de 140 000 ménages. Premier résultat paradoxal, la démolition et le relogement n'ont pas dispersé les populations les plus pauvres ni favorisé leur mobilité à l'extérieur des quartiers. C'est même l'inverse qui s'est produit ; 89 % des ménages relogés restent dans leur commune, pour moitié dans leur quartier ; ils n'ont pas non plus accès majoritairement à des quartiers plus mixtes, 65 % des habitants concernés étant relogés dans une zone urbaine sensible.⁸ Par ailleurs, le processus même de la démolition a un effet pervers : il entraîne le départ spontané de 15 % de ménages qui ont un peu plus de revenus, alors qu'ils contribuaient à la diversité sociale⁹. Enfin la relocalisation des ménages amène aussi à des re-concentrations de populations homogènes à l'échelle d'immeubles et de secteurs.

Du côté des reconstructions, les bilans locaux sont aussi mitigés. Une chose est sûre, les mesures mises en place par l'ANRU ont été incitatives pour les promoteurs. Ainsi Bouygues, Bouwfonds-Marignan, Nexity ou encore Cogedim n'ont pas hésité à investir dans ces quartiers et y ont même construit plus de logements que ce qui était prévu. La question qui se pose est évidemment de savoir si cette promotion privée a attiré des « classes moyennes » extérieures, différentes socialement. La réponse est tout en nuances, à la fois selon les lieux, mais également les catégories de la mixité que l'on retient. Dans les faits, les acheteurs sont plutôt des jeunes en début de trajectoire, qui ont un peu d'épargne et accèdent pour la première fois à la propriété. Ce sont des salariés, des couples bi-actifs qui ont un niveau de revenus représentant de

1,5 à 2 Smic. En ce sens, on peut dire que les logements neufs ont permis d'attirer de « petites classes moyennes », correspondant à la frange de revenus supérieurs des occupants du parc social.

Mais plusieurs éléments apparaissent là encore paradoxaux au regard des objectifs explicites ou implicites de ces politiques. Tout d'abord, si ce n'est pas tant la diversité des revenus qu'une réduction de la part des populations immigrées qui était visée¹⁰, ces nouveaux programmes ne semblent pas avoir favorisé une mixité ethnique. En effet, dans les travaux ponctuels menés, la moitié des acheteurs sont des immigrés et des descendants d'immigrés, ce qui correspond à leur proportion dans les quartiers mais ne la modifie pas¹¹. Ensuite, ces nouveaux logements, et en particulier l'accession sociale, attirent des habitants du quartier, de la commune ou/et des communes environnantes, plus que des populations « extérieures »

Enfin, la segmentation, à la fois résidentielle et spatiale des nouvelles résidences de 40 à 100 logements, produit aussi des effets *a priori* inverses de l'idée de mixité. D'une part, à chaque type de programmes correspond un type de ménages et de trajectoires. Contrairement à ce que l'on pouvait supposer, les nouveaux occupants les plus riches ne sont pas ceux qui achètent un logement mais les locataires de la foncière Logement¹². L'accession aidée et les logements les moins chers attirent davantage les habitants du quartier. D'autre part, cette

8. Voir l'article de P.-E. Weil dans ce numéro.

9. Lelévrier C., Noyé C. (2012), « La fin des grands ensembles ».

10. Kirszbaum T. (2008), « Rénovation urbaine, une mixité très peu sociale », *Projet*, 2008/6, n° 307, p. 30-37.

11. Voir l'article d'Anne Lambert dans ce numéro.

12. Dans une recherche que nous avons menée dans trois opérations, les quinze ménages locataires d'une maison neuve à Dreux gagnaient ainsi en moyenne 4 000 euros, soit quatre fois plus que les habitants (Lelévrier, dir. 2011).

offre s'est aussi localisée différemment dans les quartiers, la plus chère dans les franges et la moins chère, plutôt au cœur du quartier. On peut à nouveau observer des formes de re-concentration renforçant les micro-fragmentations internes entre le parc existant et le parc neuf et entre secteurs.

Autrement dit, les effets cumulés des démolitions, des relogements et des reconstructions auraient plutôt tendance à fragmenter davantage les grands ensembles en petites résidences dont les occupations sont plus marquées qu'avant, plus homogènes socialement, mais plus différenciées entre elles.

Des parcours résidentiels qui avantagent les « petits ménages salariés »

Constatant un relatif échec de la dispersion, le dernier rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU conclut que « *le relogement ne peut donc plus être considéré comme un outil de mixité sociale mais comme un outil de promotion des parcours résidentiels pour répondre aux demandes et besoins des habitants.* »¹³. Les habitants ont-ils bénéficié de ces opportunités de parcours aussi bien dans le relogement que dans le logement neuf, social et privé ? Il y a bien sûr une grande différence de ce point de vue entre les ménages relogés et les nouveaux occupants des logements neufs privés. Les premiers subissent leur mobilité même s'ils peuvent exprimer des souhaits, tandis que les seconds la choisissent davantage.

13. Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de rénovation urbaine (CES-ANRU), (2013), *Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*, p.62.

Les habitants relogés souhaitent majoritairement rester dans la ville, ne pas perdre leur logement social ni les avantages d'un bas loyer, et conforter leurs acquis (connaissance du quartier, famille, travail à proximité, etc.). La catégorie opérationnelle des « ménages relogés » n'en recouvre pas moins une grande diversité de trajectoires, d'attentes et de bénéfices tirés de la rénovation. De toute évidence, les marges de manœuvre restent inégales. Les petits ménages salariés en début de trajectoire, qui sont présents parmi les relogés, gagnent plus que les autres dans la rénovation. Parmi eux, les vieux ouvriers retraités parviennent à rester dans leur quartier tout en accédant à des logements plus valorisés. Les plus jeunes peuvent cumuler un accès au logement neuf et à leur premier logement autonome. Les ménages endettés et grandes familles subissent davantage leur relogement et sont déplacés là où il y a des logements grands et pas chers, plutôt en ZUS (Zone urbaine sensible)¹⁴ Ils peuvent au mieux bénéficier d'un logement plus grand et réduire leur dette, au pire se retrouver, sans l'avoir voulu, dans un autre quartier de la ville. 7 ménages sur 10 subissent une hausse de loyer et la moitié des ménages relogés voient leurs dépenses logement augmenter, ce qui représente un risque de déstabilisation de ces fragiles équilibres¹⁵.

Les nouveaux occupants des logements privés tirent davantage de bénéfices de la

14. L'enquête menée par l'Union sociale pour l'habitat auprès de 21 800 ménages relogés dans 368 projets montre que 34 % des plus de 60 ans sans enfant sont relogés dans le neuf contre 30 % pour l'ensemble. Par ailleurs, 64 % des ménages à très bas revenus sont relogés dans l'existant contre 56 % pour l'ensemble

15. Enquête nationale de l'ANRU sur le relogement mené en 2011 et concernant 103 500 logements démolis dans 250 conventions.

rénovation et améliorent leur situation résidentielle. À tous, la rénovation offre l'opportunité de mener à bien un projet résidentiel, impossible dans le marché ordinaire. Leur attitude par rapport au quartier et aux voisins est centrale par rapport à l'objectif de mixité. Elle est très différente selon leurs trajectoires¹⁶. Pour une partie d'entre eux, qui sont à la fois les plus aisés et ceux qui n'ont aucun lien antérieur avec le quartier, la distance sociale se renforce par un évitement des espaces publics et des écoles. Le quartier n'est qu'une opportunité résidentielle et un lieu de passage. Leur présence peut au mieux servir les finances locales de la ville, au pire générer des tensions et renforcer le sentiment d'injustice chez les habitants¹⁷.

Parmi les nouveaux arrivants, certains n'ont pas vécu dans ce quartier mais se disent « familiers des cités », exprimant ainsi le fait qu'ils sont passés au cours de leur trajectoire par du logement social en ZUS. Ceux-là sont prêts à s'installer et à participer à la mixité sociale, leur connaissance des « cités » leur conférant des ressources pour s'adapter. Quant aux « enfants de la cité » qui viennent du quartier, ils trouvent dans cet achat l'opportunité d'un compromis leur permettant de rester à proximité de leurs proches tout en se mettant à distance de la « cité » et des « effets de quartiers ». Le regroupement avec des gens qui leur ressemblent à l'échelle de leur immeuble permet à la fois une identification collective positive et une mise à distance. Cela ne signifie pas pour autant un évitement dans les pratiques quotidiennes et une absence de liens sociaux. Ils maintiennent leurs liens familiaux, fréquentent les commerces et les nouveaux équipements et créent des

liens de services autour de la garde des enfants. Ces « familiers » et ces « enfants de la cité » font office de passeurs dans les relations entre anciens et nouveaux habitants, mobilisés d'ailleurs par les acteurs locaux pour réguler les conflits.

Les leçons d'une « mixité » par la promotion des petites classes moyennes locales

Tout cela ne correspond guère *a priori* à ce qui était attendu. Les protagonistes de l'ANRU défendaient l'idée d'un changement d'image et de population par la diversité de l'habitat et la valorisation immobilière ; les sociologues craignaient de voir les plus pauvres déplacés dans le péri-urbain et les quartiers populaires réinvestis par d'autres groupes sociaux. Il ne s'est au final produit ni vraiment l'un, ni vraiment l'autre. Les processus de re-concentration, de fragmentation et de promotion résidentielle interne constatés amènent à quatre réflexions.

Tout d'abord, nombre de facteurs structurels du côté des situations des ménages et de l'offre de logements expliquent ces effets. En 2013, 36,1 % de la population de ces ZUS vit en dessous du seuil de pauvreté (914 euros par mois), soit 2,9 fois plus que dans leurs agglomérations et 12,7 % des ménages sont composés de 5 personnes et plus, soit 2 fois plus. Or, ce sont les logements construits entre 1966 et 1975 plutôt concentrés dans les ZUS, qui ont les loyers les plus bas tandis que l'offre neuve reste inaccessible à une grande partie des ménages car elle est deux à trois fois plus chère¹⁸. Les ménages les plus modestes vont donc être

16. Lelévrier C., Noyé C. (2012), « La fin des grands ensembles ».

17. Voir l'article de Pierre Gilbert dans ce numéro.

18. Le loyer moyen au m² par an est d'un peu plus de 39 euros dans ces immeubles anciens. Dans les logements neufs, il est autour de 74 euros en zone tendue en 2012 et de 118 euros pour les PLS.

relogés là où il y a des grands logements accessibles, dans ou hors du quartier, selon les configurations locales. De plus, d'un point de vue structurel, la mobilité ordinaire du parc social, qui ne cesse de le paupériser, pèse bien davantage sur le peuplement que le renouvellement du parc par la restructuration

Ensuite, la gestion du relogement a deux caractéristiques ; elle est très peu solidaire et reste internalisée à l'échelle du patrimoine et des communes concernés ; elle traite les situations individuelles, avec des critères d'adaptation du logement à la famille et non de dispersion et de mélange.

Troisième élément de réflexion : ces processus de re-concentration et de promotion résidentielle interne sont-ils si paradoxaux au regard des logiques gestionnaires, commerciales locales ? Les bailleurs et les villes redéfinissent de manière pragmatique une mixité sociale ajustée aux réalités locales et à la gestion de la concentration autour de deux stratégies : éviter le départ des salariés qui habitent dans la commune et limiter dans les attributions, l'arrivée de pauvres et d'immigrés venant d'ailleurs. Pour les promoteurs également, les « petites classes moyennes » locales restent une valeur sûre pour la commercialisation de leurs logements dans des contextes incertains et risqués. « Préférence locale », stabilisation des salariés, ces logiques clientélistes impliquent le ciblage de logements neufs privés et sociaux pour de petits ménages ayant un minimum de revenus. Elles s'accompagnent d'une gestion territorialisée des risques et de la mixité, qui se traduit par une volonté d'attirer des classes moyennes extérieures dans les programmes en frange plutôt qu'au cœur de ces quartiers populaires et par une re-concentration des plus pauvres dans un

nombre plus réduit de bâtiments existants.

Dernière question, celle des habitants qui vivaient sur place. Tout d'abord et contrairement à l'image souvent véhiculée, l'ancrage local est une ressource pour ces ménages. Ces quartiers ne sont pas ou pas seulement des lieux de relégation mais aussi des lieux de promotion et d'opportunités. Car quels que soient les bénéfices induits (une simple adaptation du logement ou une véritable promotion résidentielle), le quartier dans lequel ils résident a été et reste une ressource en réseaux sociaux et en avantages résidentiels. Outre que cela relativise la notion « d'effets de quartiers », cela pose de manière indirecte la question de la place des pauvres dans la ville, et du maintien d'un logement abordable que l'on peine à reconstituer ailleurs dans le contexte actuel.

À l'analyse, le programme de rénovation a donc bénéficié très inégalement aux habitants. Il a maintenu les acquis des « établis » et ouvert des perspectives résidentielles « dans les lieux », pour une minorité de ménages issus de l'immigration en ascension sociale, ceux qui, il y a dix ou quinze ans, se seraient installés dans le pavillonnaire environnant déqualifié ou dans des communes résidentielles voisines, certains continuant d'ailleurs de le faire¹⁹. Était-ce l'objectif des politiques de la ville ? Pas tout à fait ou pas complètement si les autres groupes sociaux ne bénéficient pas du changement espéré. Dans le même temps, ce changement social par fragmentation en petites résidences plus homogènes bénéficiant pour partie aux classes moyennes immigrées

19. Cartier M., Coutant I., Masclet O., et Siblot Y., *La France des "petits moyens", enquête sur la banlieue pavillonnaire*, Paris, La Découverte, 2008.

et issues de l'immigration, ne permet-il pas de concilier la gestion des territoires de pauvreté et la mobilité des populations ? La question de la justice sociale de ces politiques reste entière. Mais la rénovation urbaine pourrait s'apparenter de la sorte à une forme de « discrimination ethnique positive » qui ne dit pas son nom. En tout cas, cette promotion interne des petites classes moyennes par fragmentation ne pose pas de la même manière que dans les années 1970 la question plus sociologique de la proximité spatiale et de la distanciation sociale. ■