

—
**La mixité
en question**
—



#05 / MAI 2014

**Grand Lyon - Direction de la Prospective
et du Dialogue Public et Direction de l'habitat
et du développement social urbain**

Coordination générale

Emmanuelle Gueugneau

Jean-Loup Molin

Frédéric Reynouard

Pierre Suchet

Responsable éditoriale

Pascale Fougère

Rédaction

Catherine Panassier

Cédric Polère

Conception graphique

Maquette : ©unitémobile

Images ©Shutterstock

Réalisation et mise en page

Nathalie Joly

Photos

©Grand Lyon/DR

GRANDLYON

VISION SOLIDAIRE

La solidarité, et plus précisément la solidarité territoriale, est au fondement du projet communautaire. Cette solidarité se manifeste très concrètement : par le fait que les services urbains, à l'instar la distribution de l'eau, font l'objet d'un tarif unique sur l'ensemble de l'agglomération alors que le coût de production du service diffère bien sûr selon les territoires ; par la mise en œuvre de politiques d'agglomération qui transcendent les intérêts locaux immédiats (par exemple s'agissant de la localisation d'infrastructures ou d'équipements générant des nuisances) ; ou encore par une capacité à investir davantage dans les territoires qui en ont le plus besoin (par exemple dans le cadre des politiques de renouvellement urbain).

Au cours des années 1970 – 1980, la solidarité s'est beaucoup exercée en faveur des communes les moins équipées qui vont profiter de la capacité d'investissement et de l'ingénierie de la Communauté urbaine pour rattraper leur retard. À partir des années 1990, la solidarité devient un objectif explicite dans une série de politiques communautaires : habitat-logement, politique de la ville, déplacements, espaces publics, coopération décentralisée... Dans les années 2000, plusieurs mécanismes sont mis en place qui renforcent la solidarité financière entre communes : taxe professionnelle unique, dotation de solidarité communautaire, etc.

On s'en rend compte, la solidarité pour le Grand Lyon est beaucoup moins une donnée qu'un construit. Un construit politique, qui s'est développé au gré des problèmes à traiter (pensons à l'embrasement des banlieues dans les années 1980 - 1990), accompagnant le développement d'une conscience d'agglomération.

Aujourd'hui, de nouveaux enjeux apparaissent, qui incitent le Grand Lyon à réinterroger en profondeur et à élargir le socle de solidarité mis en place au fil du temps. La cohésion sociale est mise à rude épreuve : insécurité

économique croissante, développement de l'assistance (ou de l'assistanat ?), émergence de la précarité énergétique, tendances à l'entre soi, affirmations identitaires, etc.

Le défi environnemental, dont ont découlé les concepts de développement durable puis de transition énergétique, pose fondamentalement la question, plus actuelle que jamais, de la solidarité entre les générations, mais aussi celle de la solidarité avec la nature si l'on se place dans la perspective du contrat naturel de Michel Serres.

La notion d'innovation sociale et d'entrepreneuriat social fait son apparition et pose sous une forme renouvelée la question de la répartition des rôles entre le secteur public, le secteur privé et le monde associatif pour la mise en œuvre de la solidarité.

La création du pôle métropolitain en 2012 prend acte du fait que la dilatation géographique des bassins de vie doit amener à poser la question des solidarités au-delà des périmètres habituels des agglomérations.

Enfin, avec la création de la Métropole de Lyon par fusion, sur le territoire actuel du Grand Lyon, des compétences du Conseil général et de la Communauté urbaine ouvre un espace de réflexion immense puisque désormais, les solidarités territoriales et l'action sociale seront pilotées par la même assemblée.

À l'heure où l'agglomération élit l'assemblée communautaire au suffrage universel direct, et où la rationalisation des dépenses publiques constitue un exercice obligé, la collection de cahiers Grand Lyon Vision Solidaire met à votre disposition un ensemble de ressources pour questionner la solidarité indispensable au vivre ensemble et en faire un vecteur de sens renouvelé de l'action publique.

**Le Grand Lyon
se doit
de réinterroger
ce ciment
fondateur qu'est
la solidarité**

SOMMAIRE

05 - Contributeurs

06 - Introduction

07 - PARTIE 1

MIXITÉ, POLITIQUE DE LA VILLE ET NOUVELLE GÉOGRAPHIE SOCIALE

08 - L'essentiel

- 12 - **La mixité sociale** : de quoi parle-t-on ?
Cédric Polère.
- 22 - **Politique de la ville dans le Grand Lyon** : un bilan en demi-teinte ?, *Catherine Panassier.*
- 30 - **Pour une approche critique de la mixité sociale**, redistribuer les populations ou les ressources ?, *Éric Charmes.*
- 33 - **Pour un droit à l'existence** des quartiers populaires,
Marie-Hélène Bacqué et Jean-Pierre Levy.
- 35 - **Mieux considérer l'accueil des ménages populaires et immigrés**, comme une fonction urbaine durable est un enjeu à la fois social et sociétal,
entretien avec Philippe Estèbe.
- 37 - **On ne peut pas envisager un devenir de l'agglomération** avec des quartiers qui concentrent des populations fragiles,
entretien avec Louis Lévêque.
- 40 - **Nouvelles fractures sociales en France ?**,
Christophe Guilluy.

47 - PARTIE 2

MIXITÉ ET LOGEMENT

48 - L'essentiel

- 51 - **Logement** : éléments de repère en France et dans l'agglomération lyonnaise,
Catherine Panassier.
- 62 - **Il faut développer un approche globale du logement**,
entretien avec Olivier Brachet.
- 69 - **Mixité dans la ville** : quand les acteurs de l'agglomération en parlent,
Catherine Panassier.
- 74 - **La mixité ne s'impose pas**,
entretien avec Patrice Tillet.
- 76 - **La mixité en actes** : les propositions des acteurs de l'agglomération,
Catherine Panassier.
-
-

87 - PARTIE 3

MIXITÉ ET MOBILITÉ

88 - L'essentiel

- 90 - **Quelle politique de réduction des inégalités** face à la mobilité pour une ville plus solidaire ?, *Cécile Féré.*
- 95 - **Mobilité résidentielle et mixité urbaine** : les conditions d'une politique équitable, *Thomas Kirsbaum.*

ILS ONT CONTRIBUÉ À CE CAHIER



CÉCILE FÉRÉ

docteur en urbanisme et aménagement - institut d'urbanisme de Lyon. Dans ce cahier, elle aborde la question des inégalités d'accès à la mobilité.



THOMAS KIRSZBAUM

sociologue, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ENS Cachan-CNRS UMR 7220). Ses recherches portent sur les politiques urbaines d'intégration des minorités ethniques.



CATHERINE PANASSIER

ancienne praticienne de la politique de la ville, élue, est membre du réseau de prospective du Grand Lyon. Elle est l'auteur dans ce Cahier de plusieurs textes courts à visée d'éclairage et de présentation de points de vue d'acteurs.



CÉDRIC POLÈRE

sociologue, est membre du réseau de prospective du Grand Lyon. Il est l'auteur dans ce cahier de plusieurs textes courts à visée d'éclairage et des introductions aux parties.



PATRICE TILLET

directeur d'Alliade Habitat.

ILS ONT RÉPONDU À NOS QUESTIONS



OLIVIER BRACHET

vice-président du Grand Lyon chargé de la politique de l'habitat.



PHILIPPE ESTÈBE

est géographe et sociologue, directeur d'études à Acadie depuis 1995, enseignant à l'Institut d'Études Politiques de Paris et à l'Université de Toulouse - Le Mirail et directeur de l'Institut des hautes Études de Développement et d'Aménagement des Territoires en Europe.



LOUIS LÉVÊQUE

ancien adjoint au maire de Lyon délégué au logement, à l'habitat et à la politique de la ville.

NOUS AVONS REPRODUIT

DES EXTRAITS D'ŒUVRES DE...

MARIE-HÉLÈNE BACQUÉ

professeure de sociologie et d'urbanisme à l'université de Paris - Ouest Nanterre - La Défense, dirige le laboratoire Mosaïques.

et **JEAN-PIERRE LEVY**

docteur en géographie, directeur de recherche, dirige Le LAVUE.

ÉRIC CHARMES

chercheur en sciences sociales appliquées à l'urbain est directeur du laboratoire de Recherches Interdisciplinaires Ville Espace Société (Université de Lyon, UMR CNRS 5600, ENTPE). Il a beaucoup travaillé sur les usages de la rue, les espaces publics, les *gated communities* et la territorialisation résidentielle.

CHRISTOPHE GUILLUY

géographe, co-auteur avec Christophe Noyé de *Atlas des nouvelles fractures sociales en France* (Autrement, 2006).

INTRODUCTION

MIXITÉ

un enjeu majeur des politiques publiques

LA MIXITÉ est un enjeu majeur des politiques publiques. Elle est omniprésente dans les discours politiques, dans nombre de lois, dans les documents de planification des collectivités. Elle s'impose comme valeur de référence de la République, comme un élément fondamental d'une ville inclusive, d'une politique de solidarité.

La volonté de mixité renvoie à l'idéal d'une ville régulatrice des liens sociaux, où les échanges s'envisagent dans la reconnaissance de chacun et la volonté de tous de « faire société ».

C'est l'idée de la ville comme un lieu de civilité, où les citoyens partagent une identité, un territoire et un destin communs et dans laquelle, les citoyens qu'ils sont, peuvent prendre part aux décisions qui concerne la vie de la cité. C'est la certitude que la ville ségréguée produit de la violence et qu'il est absolument nécessaire de lutter, du moins quand elles prennent un tour excessif, contre les tendances naturelles au regroupement entre pairs, entre semblables, à l'entre-soi. Pour apprécier l'autre, il faut le connaître et pour le connaître, il faut le côtoyer. La ville doit être le lieu de la connaissance et de l'échange, le lieu de la sociabilité.

La mixité est omniprésente dans les discours politiques, inscrite dans la loi à l'exemple de la loi de solidarité et renouvellement urbain - SRU - de 2000 qui impose notamment aux communes de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux (25 % depuis 2013) ; elle est positionnée comme enjeu majeur dans les documents de planification des collectivités à l'exemple des Scot (Schéma de cohérence territoriale) et des PLU (Plan local d'urbanisme) ou encore concrétisée dans les Zac (zone d'aménagement concerté) de certaines villes à l'exemple de Lyon ou encore dans les opérations de renouvellement urbain des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

C'est aussi cette référence et cette volonté de mixité qui donnent du sens aux différentes politiques communautaires.

Trois principales politiques permettent de traduire en actes l'enjeu de mixité dans la ville : la politique de la ville, la politique de l'habitat et du logement, et la politique des déplacements et de la mobilité.

Dans ce cahier, nous interrogeons la mixité à travers ces trois politiques conduites dans et par le Grand Lyon.

Dans le cadre de la politique de la ville, quel est l'intérêt mais aussi quelles sont les limites, voire les dangers à se focaliser sur l'enjeu de mixité ? Quelle place pour les pauvres dans la ville ?

Peut-on penser la mixité dans le logement social au-delà du critère des ressources ? Alors que, dans l'agglomération plus de 80 % des habitants ne résident pas dans le parc social, comment poser la question de la mixité par le logement sur l'ensemble de son territoire ? Comment progresser pour que la mixité résidentielle produise de la mixité sociale ? Pourquoi l'enjeu de mixité est-il indissociable de celui de mobilité ? La « ville mobile » ne serait-elle pas d'abord la ville qui accroît les capacités de choix des individus ?

C'est à cet ensemble de questions, et à d'autres, que ce cahier apporte des éléments d'éclairage au fil des articles, des textes d'auteurs et des témoignages présentés. En préalable, il propose de questionner la notion même de mixité : que recouvre-t-elle ? Comment ce mot est-il devenu un leitmotiv ? De quoi parle-t-on précisément lorsque l'on évoque la mixité ou la mixité sociale ?

PARTIE 1

—

La mixité en question

:

POLITIQUE DE LA VILLE

et

NOUVELLE GÉOGRAPHIE SOCIALE

—

L'ESSENTIEL

Les résultats de la politique de la ville, politique de solidarité territoriale, sont tangibles, au niveau national et particulièrement dans l'agglomération lyonnaise, sans pour autant que l'on puisse parler de bilan totalement concluant. Cela nous invite à nous interroger sur ce qu'est cette mixité sociale si souvent mise en avant. Certains chercheurs remettent en cause les politiques menées en son nom, et proposent que l'on reconnaisse le caractère populaire de certains quartiers, leur vocation durable à accueillir provisoirement les plus pauvres, les immigrés, etc., plutôt que de vouloir les normaliser, comme si la norme de la ville mixte devait s'imposer partout. Par ailleurs, ils pointent que tous les pauvres n'habitent pas les grands quartiers d'habitat social et que de nouvelles fractures sociales et territoriales apparaissent, en décalage complet avec nos représentations courantes.

L'IMPOSSIBLE DÉFINITION

La mixité sociale, une notion forcément ambiguë

À partir du début des années 1970, la question de la ségrégation sociale devient une préoccupation forte, alors que le parc social des grands ensembles commence à se paupériser et la vacance à augmenter, avec le départ des couches moyennes. On parle alors de nécessaire rééquilibrage social, de proportion, de quotas, de seuil de tolérance. Les réponses apportées sont en particulier le lancement d'une politique « Habitat et vie sociale » dans une cinquantaine de grands ensembles au niveau national. À partir des années 1990, la notion de mixité se multiplie dans les textes de loi (pacte de relance pour la ville de 1996, loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, loi SRU de 2000), activée par le constat de la polarisation des territoires en termes de revenus et des conséquences négatives de la concentration des populations pauvres. S'ensuivent des politiques de renouvellement urbain.

Au-delà de l'idée partagée du mélange de groupes sociaux divers dans des lieux, il n'existe pas de définition de la mixité dans les textes de loi. La plupart des chercheurs estiment que le caractère vague de la notion explique son succès, permettant de taire l'enjeu de « désethnicisation » des cités HLM les plus déqualifiées, enjeu indicible puisqu'il est politiquement incorrect en France de lire le réel social à partir du critère de l'origine. Il est avéré que la notion de mixité sociale intègre souvent, dans les représentations des acteurs et élus, celle de mixité ethnique.

À en croire les acteurs des politiques de mixité sociale, la mixité favoriserait la cohésion sociale, l'intégration, l'émulation des couches populaires par les couches moyennes, l'apprentissage de la tolérance et de la différence, l'ouverture, l'égalité des chances. Mais ce schéma est fortement questionné et contesté par des chercheurs, des acteurs de terrain et des habitants, que ce soit en raison des présupposés sociologiques de la mixité sociale, des inconvénients liés à sa mise en place, ou des politiques alternatives qui sont écartées.

Dans tous les cas, il semble que le fameux « mélange » ou « brassage » renvoie moins à la reconnaissance de la pluralité ou de la diversité sociale, qu'à un processus de normalisation ou d'homogénéisation. Marie-Christine Jaillet a pu dire que la notion de mixité évoque une situation de l'ordre de l'émulsion, procédé physico-chimique qui par agitation abolirait l'existence de différences. Cela est dû à notre modèle politique ajoute-t-elle : « la mixité apparaît adaptée à la conception républicaine de l'universalité du citoyen, qui n'est jamais référée à des caractéristiques spécifiques, qu'elles soient culturelles, religieuses ou ethniques ».

➔ **Cédric Polère, La mixité sociale : de quoi parle-t-on ?.....p.12**

RÉNOVATION URBAINE ET SOLIDARITÉS LOCALES

Les bilans de la politique de la ville indiquent ses limites et la nécessité de relancer la réflexion

En trente ans, la politique de la ville a permis le développement d'actions d'insertion des populations par l'éducation, la formation, l'emploi, la prévention de la délinquance, la santé, la culture, et d'intégration des quartiers à la ville à travers des opérations de réaménagement urbain plus ou moins ambitieuses.

À Lyon, les opérations de renouvellement urbain mises en œuvre à partir de 2003 ont permis une réelle revalorisation de l'image des quartiers, une sensible amélioration du cadre de vie et la concrétisation d'une véritable mixité dans l'habitat. Les résultats de la politique de la ville sont moins concluants sur le plan social. En France comme à Lyon les quartiers d'habitat social et particulièrement ceux qui ne relèvent pas d'une opération de renouvellement urbain concentrent toujours une population en situation socio-économique difficile. Pour autant, il est vraisemblable que les personnes qui quittent ces quartiers sont dans des situations moins difficiles que lorsqu'elles y étaient entrées. Il est évident aussi que la politique de la ville ne peut pas tout résoudre, en particulier les enjeux sociaux et notamment ceux liés au travail.

➔ **Catherine Panassier**, Politique de la ville dans le Grand Lyon : un bilan en demi-teinte ?**p.22**

La focalisation sur l'objectif de mixité nous empêche de penser des solutions alternatives ou complémentaires

Souvent, la mixité est mise en œuvre par des opérations de démolition de tours et de barres dans des quartiers populaires ce qui, selon Éric Charmes, directeur du laboratoire RIVES à l'ENTPE, brise des liens de voisinage et réduit le capital social des habitants. Parallèlement, lorsque le déménagement les conduit dans un quartier de classe moyenne, l'intégration n'est pas facile. Il est avéré que les regroupements affinitaires, même lorsqu'ils concernent les pauvres, ne relèvent pas nécessairement d'une analyse en termes de « ghetto » et peuvent présenter des avantages en facilitant la construction de liens de solidarité et la production de diverses ressources par le quartier. Plutôt que de disperser la pauvreté dans les espaces métropolitains et obliger les maires à se répartir sa « charge », ne faudrait-il pas alors favoriser l'émergence d'une force politique propre aux « quartiers » dont on parle, et mieux doter les communes pauvres ? Bref, l'intangibilité de l'objectif de mixité empêche, selon le chercheur, de prendre en considération des politiques qui pourraient traiter plus efficacement les problèmes posés par la ségrégation socio-spatiale.

➔ **Éric Charmes**, Pour une approche critique de la mixité sociale, redistribuer les populations ou les ressources ?**p.30**

Reconnaissons le caractère populaire de certains quartiers et leur rôle d'accueil : la position de plusieurs chercheurs

Comment un traitement spécifique aux quartiers dits en difficulté pourrait-il seul résoudre les processus sociaux de marginalisation ? La sociologue Marie-Hélène Bacqué et le géographe Jean-Pierre Levy revendiquent clairement un droit à l'existence des quartiers populaires, à l'encontre de la logique dominante aujourd'hui qui refuse les concentrations spatiales des populations pauvres ou stigmatisées. Ils constatent que les politiques menées conduisent à détruire un parc social bon marché que l'on ne sait pas reconstituer, à exclure les ménages les plus en difficulté ou d'origine étrangère de l'accès aux logements sociaux (car ils y seraient déjà trop nombreux) et de fait à réduire leurs choix résidentiels. À leurs yeux, ces politiques de mixité sociale reposent sur la recherche illusoire d'une répartition de la pauvreté dans l'espace, et surtout sur une image a priori négative des quartiers populaires, ou de ceux concentrant des populations immigrées qu'il conviendrait de normaliser. Dans les quartiers les plus stigmatisés, il faudrait alors améliorer l'environnement et la vie quotidienne pour les habitants, revoir les services, etc.

➔ **Marie-Hélène Bacqué et Jean-Pierre Levy**, Pour un droit à l'existence des quartiers populaires..... **p.33**

CONSIDÉRER LES ZUS COMME DES SAS

Renforcer la fonction des Zus comme territoires temporaires d'accueil des plus pauvres

Le géographe sociologue, Philippe Estèbe, développe aussi l'idée qu'il est une erreur de s'évertuer aujourd'hui à vouloir « démolir » les banlieues comme hier on tentait de les « normaliser ». Les banlieues ont un rôle important dans les itinéraires résidentiels parce que ce sont des quartiers où l'on rentre, mais aussi d'où l'on sort et souvent dans une condition meilleure. La pauvreté et les inégalités ne forment pas un stock mais un « flux qui se renouvelle en permanence par le jeu des générations, des sorties d'école, des destins individuels, de l'immigration, etc. » Plutôt que de vouloir, à coups de bulldozer, dissoudre le peuple dans une vaste classe moyenne, Philippe Estèbe propose de reconnaître les Zus pour ce qu'elles sont, et de les renforcer dans leur rôle d'accueil temporaire des familles populaires. On peut alors parler de « territoires sas ». Ce raisonnement conduit à penser autrement la politique de la ville : la question n'est alors plus de faire disparaître la concentration, ni de réduire les écarts de ces quartiers par rapport à d'autres, ni d'empêcher de nouveaux immigrés d'y rentrer, il est d'affirmer la spécialisation de ces quartiers, d'y garantir l'accueil et la promotion de leurs habitants, d'adapter les services publics à ce public. Cela n'empêche pas qu'il faille leur redonner de l'attractivité et diversifier l'offre de logements.

➔ **Philippe Estèbe**, Mieux considérer l'accueil des ménages populaires et immigrés comme une fonction urbaine durable est un enjeu à la fois social et sociétal **p.35**

Il est important de répartir la fonction d'accueil dans l'ensemble des quartiers de la ville ?

Le quartier Mermoz sud, composé de 1 000 logements sociaux construits à la fin des années 1950, permet aujourd'hui un accès au logement à des populations à faibles revenus et immigrées. Sur la même ligne que le chercheur Philippe Estèbe, des acteurs du quartier Mermoz (MT. Gadilhe-Visconti, F. Ghourabi) estiment que dans ce quartier il existe de véritables réseaux d'entraide, et qu'il convient d'améliorer le rôle d'accueil et d'intégration du quartier, dans un contexte difficile (tensions ethniques liées à l'arrivée de nouvelles populations d'origine asiatique et d'Europe de l'Est). Il faudrait pouvoir quitter facilement le quartier si on le désire, pour qu'il continue à jouer son rôle de quartier « sas » ou « tremplin ».

Pour sa part Louis Lévêque, adjoint au maire de Lyon estime que s'il est important de reconnaître la réalité de quartiers d'accueil, il n'est pas souhaitable d'enfermer les quartiers d'habitat populaire dans cette fonction. « La fonction d'accueil ne doit pas être confiée uniquement à certains quartiers, ce qui conduirait à les figer, elle doit être répartie sur l'ensemble du territoire ». L'enjeu est surtout « celui de la mixité et de la prise en charge des publics fragiles dans tous les quartiers de la ville ». Ainsi, l'objectif majeur pour le quartier de la Guillotière est qu'il soit un quartier mixte et populaire de centre-ville, dont la diversité est valorisée. Contrairement à des chercheurs qui pensent que l'entre soi dans un quartier signifie des ressources pour ses habitants, Louis Lévêque considère que cet entre soi dans les quartiers d'habitat social est imposé, et qu'il est particulièrement important de faciliter la mobilité des ménages pour que le logement attribué ne soit pas un logement subi.

➔ **Louis Lévêque**, On ne peut pas envisager un devenir de l'agglomération avec des quartiers qui concentrent des populations fragiles **p.37**

DES TERRITOIRES « PÉRIPHÉRIQUES »

Les stéréotypes sur la banlieue nous empêchent de voir les nouvelles fractures sociales et territoriales

Pour décrire la dynamique des territoires il nous faut déconstruire le discours médiatique qui résume la question sociale à celle des banlieues. 80 % des ménages pauvres urbains ne vivent pas dans les quartiers sensibles. La réalité des banlieues est celle de gens qui entrent pauvres, et de gens qui sortent souvent moins pauvres. Ces dynamiques positives sont le plus souvent occultées. Aujourd'hui, en raison de l'étalement urbain, la limite de la ville n'est plus la banlieue, elle est bien plus loin. De ce fait, nombre de quartiers sensibles s'inscrivent aujourd'hui dans une logique de centralité qui permet à certains jeunes issus de l'immigration un processus d'ascension sociale. La recomposition économique des grandes villes, liée à la mondialisation, induit une recomposition sociale entraînant une spécialisation des activités et des emplois des grandes villes dans les secteurs les plus qualifiés, attirant les catégories les plus aisées. Dans le contexte de la mondialisation, la ville n'a plus besoin pour créer ses richesses des catégories populaires. Le modèle urbain de « la ville sans le peuple » rend inutiles ces catégories qui effectivement partent des grandes villes depuis ces vingt-cinq dernières années, et sont reléguées au-delà de la banlieue. En parallèle, ces banlieues accueillent une nouvelle immigration pauvre, peu qualifiée, déconnectée du marché de l'emploi, qui explique la crise des banlieues. La France périphérique, périurbaine et rurale est aujourd'hui majoritaire en population. La ville dense, banlieues incluses, ne dépasse pas le tiers de la population française. La question centrale est celle de l'ascension sociale des jeunes issus des milieux populaires et d'une remise en adéquation de leur formation avec le marché de l'emploi.

➔ **Christophe Guilluy**, Nouvelles fractures sociales en France ? **p.40**

La mixité sociale est une notion récente, apparue au début des années 1990 dans les lois sur l'urbanisme et l'habitat, qui a la particularité d'être difficile à saisir, parce que presque jamais définie. Alors que de nombreux chercheurs et experts la mettent en doute, les acteurs des politiques publiques et les élus sont au contraire convaincus qu'elle est indispensable pour lutter

contre les tendances à la ségrégation et l'«entre-soi». Nous indiquons ici comment ce concept a émergé, ce qu'il exprime de manière explicite ou implicite, et dans quelle mesure il se rattache à des idéaux ou modèles politiques.

La mixité sociale : de quoi parle-t-on ?



— par Cédric Polère

L'apostrophe faite en 1604 par François Miron, prévôt des marchands, à Henri IV est souvent mentionnée pour rappeler que le souci de rassembler la diversité sociale dans l'enceinte de la ville n'est pas nouveau : « *C'est une malheureuse idée de bâtir des quartiers à usage exclusif d'artisans et d'ouvriers. Dans une capitale où se trouve le souverain, il ne faut pas que les petits soient d'un côté et les gros et les dodus de l'autre. C'est beaucoup mieux et sûrement quand tout est mélangé. Nos quartiers pauvres deviendront des citadelles qui bloqueraient nos quartiers riches. Or comme le Louvre est la partie belle, il pourrait se faire que les balles vinssent ricocher sur votre Couronne.* »¹

La répartition dans l'espace de la diversité des groupes sociaux n'est pas seulement une question de sécurité, c'est aussi une question d'harmonie sociale. Cette idée est présente dans l'urbanisme moderne ainsi que dans maintes utopies, qui, on le sait, se sont souvent préoccupées de donner une forme à la vie urbaine, depuis Platon jusqu'au Corbusier, en passant par Thomas More et les premiers socialistes (Robert Owen, Étienne Cabet ou Charles Fourier).

L'émergence du mot

L'adjectif « mixte », en circulation depuis le XIII^e siècle, se généralise à partir du XVIII^e siècle. Le nom commun « mixité » qui en dérive, daté du milieu du XIX^e siècle, reste très peu utilisé jusqu'à la fin du XX^e siècle. « *La croissance des emplois de mixité est remarquable à partir de 1997* » remarquent Fiala et Varro à partir d'une consultation de la base textuelle Frantext, et ajoutent : « *Depuis une dizaine*

¹ L'apostrophe est en ligne : http://vivreaclamart.free.fr/IMG/pdf/2004_03_Lettre_de_Francois_Miron.pdf.

Quand l'état crée en 1958 les « Zones à urbaniser par priorité » ou Zup, on ne parle pas de mixité sociale, mais de « brassage social », réalisé au moyen d'un logement accessible à tous les salariés et leurs familles.

*d'années, il connaît une fortune inattendue dans l'univers socio-politique français, grâce à l'emploi notamment de l'expression mixité sociale, pour désigner le brassage des populations qu'il serait souhaitable de promouvoir dans les quartiers déshérités pour mettre fin à leur ghettoisation» (Fiala, Varro 2007). Pour commencer à éclairer sa signification, il est utile de se rappeler que l'adjectif *mixte* du latin *mixtus*, participe passé du verbe *miscere*, « mêler, mélanger », indique un « mélange » composé d'éléments de différentes natures. Mixité renvoie à l'état ou au caractère de*

ce qui est mixte. Notons qu'en anglais, la traduction littérale du mot mixité n'existe pas. À la fin du XIX^e siècle, l'adjectif *mixte* peut désigner la coexistence des deux sexes mais reste peu utilisé. On parle surtout de « coéducation » qui définit une « cohabitation en commun », et de « gémination », terme qui sera évincé dans les années 1960/1970 par celui de mixité.

C'est à partir de là que la notion de mixité est assignée à d'autres diversités que celles des sexes (« mixité culturelle », « mixité religieuse », « mixité spatiale... ») en relation avec des enjeux politiques montants, et seulement à partir du début des années 1990 que la notion de mixité sociale devient une notion courante dans les politiques de la ville et de l'habitat, dans un contexte urbain marqué par une spécialisation sociale croissante des territoires.

L'enjeu de la mixité sociale, une histoire d'un demi siècle

Pour l'histoire qui suit, nous nous appuyons sur plusieurs articles et rapports qui indiquent de manière convergente l'émergence des politiques dites de mixité (Driant et al., Halde, Kirszbaum, etc.).

Après la Seconde Guerre Mondiale, l'urbanisme des grands ensembles répond à l'urgence de la crise du logement. Chez les tenants de l'urbanisme moderne, dans la lignée de Le Corbusier en France, c'est aussi un moyen de surmonter les antagonismes sociaux et susciter de nouvelles sociabilités.

Quand l'État crée en 1958 les « Zones à urbaniser par priorité » ou Zup, on ne parle pas de mixité sociale, mais de « brassage social », réalisé au moyen d'un logement accessible à tous les salariés et leurs familles. Les pouvoirs publics créent périodiquement de nouveaux modes de financement pour permettre l'accès des plus modestes (sous-représentés dans un premier temps) au logement social. Malgré une segmentation liée aux ajustements successifs des modes de financement, on observe une diversité sociale importante dans cet habitat social, en raison de l'importance de la demande. Les chercheurs Epstein et Kirszbaum (en 2003) rappellent que le logement social faisait alors l'objet de deux lectures contraires, mais toutes deux optimistes. « *Dans le prolongement de la pensée fonctionnaliste de la Charte d'Athènes, les grands ensembles devaient pour certains réaliser une utopie, celle d'une nouvelle sociabilité capable de surmonter les antagonismes sociaux par le rapprochement physique des classes sociales. D'autres appelaient au renforcement de la stratification sociale des agglomérations, dans un but d'efficacité fonctionnelle et de rentabilité patrimoniale, la croissance devant être le moteur de la fluidité du marché résidentiel.* »

À partir du début des années 1970, la question de la « ségrégation sociale » devient une préoccupation forte, dans un contexte de critique croissante des grands ensembles, et alors que le parc social commence à se paupériser et voir la vacance augmenter, avec le départ des couches moyennes. Le VI^e Plan (1971-1975) se

préoccupe des risques sociaux découlant des processus ségrégatifs. L'inquiétude grandit face à ce que l'on commence à appeler la « dégradation sociale » des quartiers HLM.

L'État décide alors de freiner la construction de grands ensembles dans les villes moyennes (circulaire Chalandon du 30 novembre 1971), puis, de manière plus large, avec la circulaire Guichard du 21 mars 1973 « *relative aux formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat* », qui énonce des règles pour éviter que « *le développement d'une agglomération se trouve déséquilibré par la concentration excessive d'habitants sur un seul site* ». (Journal Officiel de la République Française, 5 avril 1973)

Du point de vue des pouvoirs publics et des HLM, la lutte contre les « ghettos » devient un enjeu de plus en plus prégnant, à mesure que s'amplifie le mouvement d'exode d'une partie des premiers habitants. Mais dans un premier temps ce sont les bailleurs sociaux qui engagent à leur initiative des politiques dites de « peuplement » pour équilibrer la composition sociale de leur parc (HALDE 2008, Epstein-Kirszbaum 2003).

La notion de mixité sociale va apparaître à travers les idées de « proportion », de « quotas », de « seuil de tolérance », mais en euphémisant ces principes qui suscitent de nombreux débats. Définir des seuils renvoie en effet à des jugements de valeurs difficiles à énoncer publiquement (« *quelle est la proportion d'ouvriers ou d'étrangers à partir de laquelle un espace n'est plus mixte ?* » demande ainsi Thomas Kirszbaum). Comme l'a souligné Françoise Barros (2004), dès 1950 les pouvoirs publics insistent sur l'idée du « dosage » des familles algériennes au sein des quartiers à majorité française, à la fois pour favoriser l'acculturation des familles algériennes dans une logique d'éducation populaire, et pour éviter le rejet de ces familles par les autres habitants du quartier. La question des étrangers a été d'emblée construite comme un problème de répartition de cette population dans l'espace. Selon un certain nombre de chercheurs (Kirszbaum, Barros, etc.), la mixité sociale a toujours incorporé un enjeu de rééquilibrage ethnique.

Les seuils de tolérance sont pensés par les élus et les acteurs de l'habitat en ayant en vue la réaction des autres habitants, puisqu'il « *s'agit de prévenir les réactions racistes de la "population française", lesquelles se déclencheraient au-delà d'un certain seuil de concentration.* » (Belmessous 2006)

Il est remarquable que ce soient les quartiers de grands ensembles qui cristallisent les débats sur ce que l'on n'appelle toujours pas la mixité sociale. Cela explique pourquoi l'absence de mixité sociale dans les quartiers favorisés n'est presque jamais considérée comme un problème : les termes du débat ont été historiquement construits à partir de la situation des grands quartiers d'habitat social.

Dans les réflexions menées autour du financement et du peuplement du logement social, on parle de la nécessité de « rééquilibrage social » des « quartiers dégradés ». Les réponses apportées sont en particulier le lancement d'une politique globale et territorialisée, « Habitat et Vie Sociale », dans une cinquantaine de grands ensembles, associant amélioration du bâti et actions d'animation, de soutien scolaire et d'accès à l'emploi, qui préludent aux opérations DSQ (développement social des quartiers). Pour Driant et al. (2006), cela marque une deuxième étape, qui « *commence avec la réhabilitation du logement social, à partir de 1977 et se termine à la fin des années 1980 lorsque la lutte contre la ségrégation prend d'autres formes qu'une intervention ciblée sur le logement social dit dégradé* ».

La notion de mixité sociale va apparaître à travers les idées de « proportion », de « quotas », de « seuil de tolérance », mais en euphémisant ces principes qui suscitent de nombreux débats.

Durant cette période, les thèmes de l'immigration et de l'intégration deviennent un enjeu politique national majeur.

Un leitmotiv des années 90/2000

À partir des années 1990, les références à la mixité se multiplient dans les textes de loi. Cette notion est activée par le constat, relativement partagé, du renforcement de la spécialisation sociale dans les villes françaises et de la polarisation des territoires en termes de revenus, à l'instar de ce qui est observé ailleurs en Europe et en Amérique du Nord. Il apparaît que l'agrégation des catégories favorisées procède d'un choix tandis que celle des pauvres et des précaires est le plus souvent subie. On estime que la concentration de ces populations pauvres dans certains espaces a des conséquences négatives en chaîne, avec des spirales de dévalorisation et d'appauvrissement. Les nouvelles formes de division sociale de l'espace sont aussi une source de préoccupation : phénomènes « d'entre-soi » chez les catégories aisées ou moyennes, « gestes de sécession » et mise en place de « clubs résidentiels » dans les espaces périurbains.

La loi Besson du 31 mai 1990 sur la mise en œuvre du droit au logement fait référence à la « *nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et familles défavorisées* ».

En juillet 1991, la loi d'orientation sur la Ville (LOV), appelée loi « anti-ghetto », promeut un « droit à la ville ». Elle est votée peu après les émeutes de Vaulx-en-Velin en octobre 1990, de Mantes-la-Jolie en mai 1991, de Sartrouville en juin 1991, etc. Son article 1^{er} affirme que la politique de cohésion sociale et la disparition des phénomènes de ségrégation « *doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence*

des diverses catégories sociales ».

Pour diversifier les divers types d'habitat à l'échelle des agglomérations, elle rend obligatoire la réalisation de logements sociaux à usage locatif dans les communes situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants et dont le parc de logements en comporte moins de 20 % (cette disposition, supprimée par amendement lors d'un changement électoral, sera reprise par la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000) ; elle oblige par ailleurs les communes à élaborer des plans locaux de l'habitat (PLH), jusqu'alors facultatifs.

La loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville précise que la politique de la ville poursuit « *les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale* ». La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (1998) se réfère six fois à la mixité dans son article 56 relatif aux attributions de logements sociaux. La loi SRU fait ensuite de la mixité sociale un principe de développement urbain. Toutes ces lois font de la mixité sociale un objectif premier, et du logement social l'outil central de la mixité.

La dernière période est, selon Driant et al (2006), celle qui commence dans les années 1990 et n'est pas encore achevée. À travers les Grands Projets Urbains lancés en 1992, puis le programme national de renouvellement urbain de 1999 créant les Grands Projets de Ville et les Opérations de Renouvellement Urbain, les pouvoirs publics diversifient l'offre de logement dans les secteurs où se concentrent des populations à bas revenus, afin d'y attirer une population nouvelle dans la perspective d'un « rééquilibrage social ».

Toutes ces lois font de la mixité sociale un objectif premier, et du logement social l'outil central de la mixité.

La loi sur la rénovation urbaine de 2003 donne des moyens financiers et techniques à cette ambition nationale qui passe par des réhabilitations lourdes, des démolitions de logements sociaux, des constructions nouvelles et des interventions sur les copropriétés dégradées. Citons Epstein et Kirszbaum qui décrivent bien les objectifs de ces politiques : « à la différence des opérations de rénovation urbaine pratiquées dans les années soixante, le discours national assure les habitants du droit à demeurer sur place s'ils le souhaitent.

Il s'agit moins d'organiser une translation autoritaire des habitants des quartiers pauvres vers des quartiers moins pauvres que de freiner, en amont, l'arrivée de populations non désirées (dispositifs de maîtrise du peuplement) et de faciliter, en aval, des parcours résidentiels entre les quartiers prioritaires et le reste de l'agglomération grâce au "rééquilibrage" du parc de logements à cette échelle.

La restauration de l'attractivité des quartiers de la politique de la ville, qui conditionne une mixité sociale future, passe par une action sur l'ensemble des facteurs de leur dévalorisation, au-delà de l'action sur l'offre de logements et les parcours résidentiels. L'objectif des politiques de renouvellement urbain est de banaliser ces quartiers conçus dans une logique de mono-fonctionnalité résidentielle en les dotant de l'ensemble des attributs constitutifs d'un mode de vie urbain "normal". (...) Mais le but n'est pas seulement de rétablir "l'urbanité" des quartiers. Il consiste aussi à ouvrir la ville aux habitants des quartiers, en réduisant les effets de coupure et en permettant leur désenclavement pour favoriser la co-présence des groupes sociaux dans les espaces publics à l'échelle des agglomérations. »

Par ailleurs, et plus récemment, à travers l'article 55 de la loi SRU qui impose aux communes ayant moins de 20 % de logements sociaux de s'efforcer d'en construire de façon à atteindre ce seuil, de nouveaux logements sociaux sont construits dans les communes qui en ont peu, pour aller vers un progressif rééquilibrage social du territoire. Alors qu'avant la Lov et la loi SRU, l'injonction à la mixité portait surtout sur les quartiers HLM de « mauvaise notoriété », ces lois ont fait porter l'obligation de mixité à l'échelle des agglomérations par une répartition de l'habitat social sur l'ensemble des quartiers qui les composent.

Des quartiers socialement mixtes peuvent voir les groupes sociaux entretenir des relations importantes ou au contraire éviter les relations.

L'impossible définition

Le mot mixité sociale est venu remplacer, depuis les années 1990, d'autres formulations comme « brassage social » ou « rééquilibrage social ». S'il n'en existe pas de définition officielle, les textes de loi n'ayant jamais précisé son contenu, on trouve quelques tentatives de définitions données par des chercheurs et experts.

« En tenant compte à la fois de l'étymologie du mot et de ses usages, on peut se hasarder à une définition de la mixité comme le mélange de groupes sociaux divers dans des lieux. » (Driant et al. 2006)

« De manière opératoire, la mixité se définirait comme le caractère propre à un mélange d'éléments hétérogènes ou différents. Cette définition nous amènerait donc à considérer la mixité sociale comme la coprésence ou la cohabitation en un même lieu de personnes ou de groupes différents socialement, culturellement ou encore de nationalités différentes. » (Baudin, 2001)

« La mixité sociale se présente comme l'envers de la ségrégation sociale et plus particulièrement de la concentration des ménages pauvres dans l'espace urbain, avec les maux qui y sont associés (...). Elle désigne le mélange des couches sociales ». (Dansereau, 2005)

Il existe un socle de définition autour des idées de mélange et de coprésence, dans un même espace, de groupes sociaux aux caractéristiques diverses. Au-delà, le terme flotte, parce que d'autres définitions insistent sur d'autres aspects, comme le « droit à la ville » (« *La mixité, c'est d'abord la capacité à utiliser la ville dans des endroits où il n'y a pas de ségrégation. C'est le droit d'aller dans les mêmes espaces, de fréquenter, par exemple, des espaces commerciaux ouverts à tous* » Simon, 2001), et que les termes sans cesse mentionnés pour définir la mixité sociale, « cohabitation », « mélange », « brassage », « diversité sociale », « équilibre sociologique », ne renvoient pas à des réalités identiques.

La mixité n'est pas un concept sociologique mais une notion dont l'usage relève avant tout du champ du politique et de l'action publique et qui, dans ces champs, est avant tout considérée comme une valeur, un idéal à atteindre, un mythe mobilisateur censé donner un sens à ces politiques.

Le sociologue Jean-Yves Authier distingue ainsi la coexistence, qui est une coprésence sans relation, de la cohabitation, qui est une coprésence avec des relations, qu'il faut ensuite qualifier selon les cas. Des quartiers socialement mixtes peuvent voir les groupes sociaux entretenir des relations importantes ou au contraire éviter les relations. Dans les quartiers Saint-Georges à Lyon et Belleville à Paris, il montrait que la coexistence pacifiée l'emporte sur les échanges réels : chaque groupe investit des lieux spécifiques selon des affinités sociales, ethniques ou générationnelles. Cela indique que la mixité sociale d'un espace ne présume ni de l'existence de relations, ni du type de relations qui se nouent. Emmanuelle Lenel (2011) qui a

poursuivi la réflexion sur la cohabitation remarque que « *cette notion ne nous parle pas de ce qu'il se passe entre les individus. La cohabitation peut se faire dans une indifférence totale ; elle ne dit rien sur la manière dont les individus se déploient les uns par rapport aux autres ni ne comptent les uns sur les autres ou avec leur présence pour dérouler leur existence — c'est-à-dire sur la façon dont le déploiement des uns affecte celui des autres. De la même manière, le côtoiement, notion qui renvoie à l'idée de fréquenter ou d'être en contact, à côté de, tout près de quelqu'un ou quelque chose, peut être opposé à la rencontre qui évoque davantage l'établissement d'un lien* ».

Autre source de confusion, la mixité sociale est parfois évoquée comme un état présent ou futur (un aboutissement attendu), parfois évoquée comme un moyen (pour favoriser la cohésion sociale notamment), et parfois évoquée comme un idéal, voire comme un mythe. Le géographe Daniel Béhar soutient que la mixité est un « mythe utile » par sa capacité à mobiliser les acteurs publics ; Driant et al. ajoutent que « *la mixité n'est pas un concept sociologique mais une notion dont l'usage relève avant tout du champ du politique et de l'action publique et qui, dans ces champs, est avant tout considérée comme une valeur, un idéal à atteindre, un mythe mobilisateur censé donner un sens à ces politiques* ».

Enfin, certains acteurs utilisent indifféremment mixité et diversité par exemple, alors que d'autres, telle Marie-Christine Jaillet, voient une grande différence entre ces termes (nous verrons plus loin que la chercheuse perçoit dans l'idéal de mixité un refus de l'expression de la diversité du corps social).

Quand la « mixité sociale » recouvre la question de la « mixité ethnique »

Marie-Christine Jaillet estime, comme la plupart des chercheurs, que l'absence de définition arrange les acteurs des politiques de l'habitat et de la ville : « *On pourrait dire que l'intérêt à la fois heuristique et pratique de la mixité est précisément que*

chacun peut en avoir sa propre définition». Driant et al. partagent la même analyse : son caractère polysémique et vague explique sans doute son succès.

La non définition serait en particulier une manière de taire l'enjeu poursuivi par les politiques dites de mixité sociale, c'est en tout cas une hypothèse très répandue chez les chercheurs, reprise ici par Marie-Christine Jaillet (2002) : « on peut se demander si dans sa mobilisation par le politique, la mixité ne sert pas à masquer un enjeu dont la formulation pourrait être plus brutale ou explicite si l'on n'était pas en France, à savoir la "déethnisation" des cités HLM les plus déqualifiées, sachant que, par ailleurs, pauvreté et origine se recoupent pour partie [...]. L'intérêt de la notion de mixité consisterait alors à euphémiser l'expression de cet enjeu, dans une société qui voit dans tout regroupement communautaire une menace pour la République et où il est politiquement incorrect de lire le réel, social comme spatial, à partir du critère de l'origine ».

Thomas Kirszbaum qui a mené une enquête par entretiens auprès d'élus de neuf communes d'Ile-de-France montre que la notion de mixité sociale intègre souvent, dans les représentations, celle de mixité ethnique :

« Pour une moitié des 39 élus interrogés, la concentration spatiale de minorités ethniques est un problème en soi auquel l'action publique se doit de répondre. Dans cet esprit, la mixité suppose non seulement le rassemblement d'une diversité de groupes sociaux sur un territoire donné, mais aussi une diversité d'origines ethno-raciales. La nationalité française n'étant pas un critère suffisant, c'est la présence en nombre significatif de "Français de souche" qui, pour ces élus, paraît constitutive d'une situation de mixité sociale. Ceux qui rejettent cette lecture au profit d'une analyse strictement socio-économique de la mixité sont très minoritaires dans notre échantillon. Un dernier groupe est plus mitigé, hésitant entre une analyse qui accorde la primauté aux critères socio-économiques ou aux critères ethno-raciaux et culturels de la mixité. [...] La totalité des élus de l'UMP considère les regroupements résidentiels de minorités ethniques comme un enjeu pour l'action publique, central dans leur acception de la mixité "sociale". Cette position homogène des élus locaux de l'UMP contraste avec les clivages et hésitations qui traversent les autres courants politiques, les élus communistes paraissant les plus hésitants, oscillant entre une lecture ethniciante et une lecture classiste, plus conforme à l'idéologie traditionnelle de leur parti. Sans surprise, les mairies UMP sont aussi les plus enclines à interpréter la rénovation urbaine comme une action volontariste sur la composition ethno-raciale des quartiers. Les mairies de gauche sont loin de manifester la même adhésion à cet objectif. » (Kirszbaum, 2008)

**La ville mixte est-elle le lieu de l'hétérogénéité sociale ou de l'indifférenciation sociale ?
La réponse ne laisse guère de doute.**

Mixité sociale et idéal politique

À en croire les acteurs des politiques de mixité sociale, la mixité favoriserait la cohésion sociale, l'intégration, l'émulation des couches populaires par les couches moyennes, l'apprentissage de la tolérance et de la différence, l'ouverture, l'égalité des chances en neutralisant l'effet négatif du milieu.

Selon Eric Maurin (2004), le déficit de mixité sociale réduit l'égalité des chances, et ceci dès l'enfance. La mixité serait aussi un moyen de désactiver des conflits, parce que le mélange de populations susciterait la recherche d'un consensus autour de valeurs communes. La notion de mixité sociale intègre le postulat selon lequel la distance sociale entre les groupes sociaux se réduit dès lors qu'ils sont en situation de co-présence.

2 L'article classique de Jean-Claude Chamborédon et Madeleine Lemaire « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement » paru dans la *Revue Française de Sociologie* en 1970 montrait déjà que les situations de mixité sociale produisent rarement des situations de cohabitation harmonieuse.

Ce schéma qui rencontre un large écho auprès des élus locaux et acteurs des politiques urbaines est en revanche fortement questionné et contesté par des chercheurs, des acteurs de terrain et des habitants, que ce soit en raison des présupposés sociologiques de la mixité sociale, des inconvénients liés à sa mise en place, ou des politiques alternatives qui sont écartées.

Il est ainsi remarqué que les quartiers sur lesquels pèse le plus fortement l'injonction à la mixité ne sont pas forcément les moins mixtes même du point de vue de l'origine (s'y retrouvent des Français de souche, des Français ayant acquis la nationalité, des étrangers de toute provenance) ; que le regroupement d'immigrés dans un même territoire marqué par la concentration de la pauvreté n'est pas forcément néfaste à leur intégration. Les travaux situés dans la tradition de l'école de Chicago parlent de « quartiers ressources » et indiquent qu'il est plus facile de mobiliser des ressources locales dans un tissu social relativement homogène (Simon, 2001). En terme d'insertion par le logement, la fédération Habitat et Humanisme estime que « *trop de contraste social limite les possibilités pour la famille de recréer des relations de voisinage, et finalement sa capacité d'intégration* » (2005) ; il est aussi souligné qu'il existe des raisons de contester l'assimilation des quartiers français aux ghettos américains, ne serait-ce que par l'absence d'homogénéité raciale en France ; que l'absence de mixité peut être un processus volontaire, de type agrégatif, ou un processus subi, de type ségrégatif ; que la mixité ne crée pas forcément du lien et de la rencontre. Depuis longtemps², des enquêtes sociologiques ont montré que la rencontre requiert des conditions spatiales et sociales pour ne pas être vécue sur le mode de l'envahissement, de la compétition, du rejet ou même de l'indifférence. La mixité sociale est très rarement l'occasion de relations fortes entre les habitants, ou de réseaux sociaux qui s'interpénètrent. Même pour les individus qui recherchent volontairement la mixité, les pratiques de coexistence se limitent généralement à l'utilisation des commerces et services de proximité, ou à la contemplation du « spectacle de la mixité ».

Certains chercheurs insistent aussi sur les effets pervers des politiques menées au nom de la mixité, en particulier parce qu'elles limitent l'accès des immigrés ou perçus comme tels au logement social. Ils questionnent ses objectifs (n'a-t-elle pas comme finalité réelle la stabilité sociale ?), font valoir qu'elles restent trop centrées sur l'habitat. Or, « *comme les problèmes urbains ne trouvent pas leur racine première dans le spatial, c'est-à-dire dans la structure territoriale de la ville, mais dans la sphère du social, la quête d'un remède [de ce côté] est une chimère* » affirme François Madoré (2004), ce qui plaiderait pour des solutions du côté de la transformation des représentations sociales (via l'école, les pratiques culturelles communes, etc.). Le questionnement porte aussi sur l'efficacité de ces politiques, face aux préférences des ménages et aux logiques des acteurs locaux.

Le questionnement est aussi sur l'opportunité des politiques de mixité : face à la nécessité de repenser, dans un contexte nouveau (mondialisation, pluralisme culturel, tendances à l'entre-soi...) les modalités d'élaboration du vivre ensemble, sans pour autant refouler ce qui fait la pluralité de l'individu contemporain, la mixité est-elle la bonne réponse ? Ne faudrait-il pas regarder du côté des politiques « inclusives », qui s'accordent à la personne et à ses besoins.

Pour en venir aux idéaux politiques qu'exprime la notion de mixité sociale, posons-nous une question : la ville « mixte » est-elle le lieu de l'hétérogénéité sociale ou de l'indifférenciation sociale ? La réponse ne laisse guère de doute. Force est de reconnaître que le fameux « mélange » ou « brassage » renvoient moins à la reconnaissance de l'hétérogénéité, de la pluralité ou de la diversité sociale, qu'à un processus de normalisation. Dans les quartiers concernés, la mixité est moins cen-

sée faire partager à l'ensemble des habitants les caractéristiques des groupes en présence, que de favoriser l'homogénéisation des comportements sur les modèles plus normalisés des populations encouragées à s'y implanter. La démonstration de Marie-Christine Jaillet est convaincante : « *Il est intéressant de relever que l'on parle de mixité et non de diversité. Or, dans les faits, ce qui est en jeu, c'est la diversité sociale. La notion de mixité est un terme par essence ambigu. Il évoque un état de fait ou une situation qui serait de l'ordre de l'émulsion, c'est-à-dire de ce procédé physico-chimique qui, par agitation, abolirait l'existence de différences.* » « *Alors, pourquoi ce choix du terme de mixité plutôt que celui de diversité ? Cela est sans doute à mettre en rapport avec notre modèle politique : la mixité apparaît plus adaptée à la conception républicaine de l'universalité du citoyen, qui n'est jamais référée à des caractéristiques spécifiques, qu'elles soient culturelles, religieuses ou ethniques.* » « *Pour l'imager, on peut reprendre la métaphore de l'émulsion, qui résulte de l'agitation de plusieurs composants dont on n'identifie plus la spécificité de chacun dans le produit final. La mixité agirait de la même manière : il suffirait que l'on mélange et brasse en un même lieu dans la ville des individus différents, pour en espérer la "sortie" d'un individu suffisamment "métissé" ou acculturé pour ne plus être identifiable par son ou ses particularismes. Cela tient un peu du tour de passe-passe. Les interactions individuelles ou entre groupes qui résulteraient de la mixité produiraient ainsi une sorte de socialité pacifiée entre "égaux".* »

L'idéal de mixité comme émulsion-fusion des groupes sociaux revient à nier, en partie au moins, la réalité des modes de construction des relations sociales. À l'intérieur de toute société, on trouve des groupements fondés sur la profession, le revenu et la propriété, l'appartenance sexuelle, les groupes d'âges, la parenté, avec en plus des processus de catégorisation qui augmentent le sentiment de différence entre groupes (par exemple entre les garçons et les filles) et atténuent les différences au sein d'une même catégorie. Ces différences sociales se manifestent par une forte dose de non-mixité dans les relations : c'est en soi un phénomène consubstantiel au fonctionnement social. Les différenciations sociales prennent aussi, souvent, une forme spatiale, ce qui nous ramène à la ville. En la matière, il est unanimement reconnu que « *la mixité sociale, entendue comme la distribution uniforme des différentes catégories de populations dans l'espace, n'existe dans aucune ville du monde. Les situations de diversité résidentielle sont l'exception — souvent provisoire — plutôt que la règle. La spécialisation sociale des espaces résidentiels paraît au contraire consubstantielle à la ville moderne.* » (Epstein, Kirszbaum 2003)

Pourtant, la mixité sociale, parce qu'elle fait écho à nos modèles politiques, parce qu'elle renvoie malgré tout à un idéal d'ouverture, d'échange, d'un vivre ensemble qui « fait avec » l'hétérogénéité sociale, semble largement imperméable à la critique conceptuelle ou empirique. Son absence de définition est une expression frappante d'un modèle français de citoyenneté et d'intégration qui semble ne plus pouvoir s'affirmer de manière claire et franche.

PRINCIPALES RESSOURCES UTILISÉES

- Barros Françoise (2004), *L'étranger et le local : genèse d'un débat sur la mixité sociale. Nanterre et Roubaix face à leurs étrangers, 1945-1984*, Barros Magri Susanna (dir.), CSU-IRESO, PUCA
- Baudin Gérard (2006), *La mixité sociale, une utopie urbaine et urbanistique*, Architecture, Urbanisme, Sociétés (AUS)
- Belmessous Hacène (2006), *Mixité sociale, une imposture : retour sur un mythe français*, Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne
- Dansereau Francine (2005), *La mixité sociale dans l'habitat : principes, approches et éléments de mise en œuvre*, Forum sur l'habitation, 14 mars
- Driant Jean-Claude, Drosso Férial, Lefevre Marie-Pierre, Lelevrier Christine (2006), *La mixité sociale : une référence européenne partagée ? Comparaison européenne à partir de la référence française : Allemagne, Espagne, Portugal*, Université Paris 12, Institut d'urbanisme de Paris, PUCA
- Dubet François (2005), *L'école dans la ville et réciproquement*, Urbanisme, n°340
- Epstein Renaud, Kirszbaum Thomas (2003), *L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines*, in Regards sur l'actualité – Compétitivité de la France, La documentation française
- Fédération Habitat et Humanisme (2005), *De la mixité sociale à la diversité*, Économie et Humanisme, n°372
- Fiala Pierre, Varro Gabrielle (2007), *Mixités : tensions discursives ou ruptures linguistiques*, Langages et société, n°121/122
- Jaillet Marie-Christine (2002), « *La mixité, retour sur une notion ambiguë* », actes de la conférence-débat du 11 juillet, ORIV Alsace
- Kirszbaum Thomas (2008), *La mixité sociale dans l'habitat*. Revue de la littérature dans une perspective comparative, Halde, La Documentation française
- Kirszbaum Thomas (2008), *Rénovation urbaine, une rénovation très peu sociale*, Projet n°307
- Lenel Emmanuelle (2011), *Un regard phénoménologique sur la mixité urbaine*, EspacesTemps.net, Travaux
- Madoré François (2004), *Ségrégation sociale et habitat*, Presses universitaires de Rennes
- Maurin Éric (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, La République des idées, Paris
- Simon Patrick (2001), *Exemples d'ailleurs*, supplément des *Cahiers de l'aurif*, Mixité sociale et ségrégation

L'enjeu de la politique de la ville est passé d'une volonté de maintenir les habitants dans les grands quartiers d'habitat social et d'en attirer de nouveaux, à travers notamment une requalification importante des logements et des espaces publics, à une volonté de répartir, sur l'ensemble du territoire d'agglomération l'offre de logement social. Le principe est simple : construire du logement social là où il n'y en a pas ou peu, et construire du logement privé en locatif ou en accession en remplacement de logements sociaux dans les quartiers où il y en a beaucoup. Ainsi, les grands quartiers d'habitat social font l'objet d'importantes opérations de démolition et de reconstruction, des opérations de renouvellement urbain qui supposent un renouvellement des populations.

La focalisation sur cet objectif tout à fait louable n'a-t-elle pas cependant contribué à masquer la persistance de véritables inégalités et de profonds problèmes sociaux ?

Force est de constater que les inégalités territoriales demeurent malgré l'intervention conjuguée de l'État et des collectivités dans les territoires prioritaires depuis plus de trente ans : est-ce le signe de l'échec de la politique de la ville ?

Probablement pas, mais l'expression de ses limites et la mise en évidence de la nécessité de repenser à la fois la question de la solidarité envers les publics les plus fragiles dans la ville, et celle du devenir des quartiers en politique de la ville dans la métropole.

Politique de la ville dans le Grand Lyon : un bilan en demi-teinte ?



— par Catherine Panassier

La politique de la ville, une politique de solidarité territoriale particulièrement marquée au Grand Lyon

La politique de la ville est une politique de solidarité territoriale. Son objectif est de réduire les inégalités territoriales en renforçant l'intervention publique dans les quartiers d'habitat social, notamment les grands ensembles construits dans les années 1960/1970 le plus souvent à la périphérie des villes.

En 2012 en France, ce sont plus de 5 millions d'habitants et près de 2200 quartiers dont 751 zones urbaines sensibles – Zus - qui sont concernés par cette politique de discrimination territoriale positive. 485 quartiers font l'objet d'une opération de renouvellement urbain, ce qui représente un investissement de 43 milliards d'euros. La politique de la ville a émergé dans les années 1980 peu de temps après la marche pour l'égalité, mais aussi des très médiatisés étés chauds des Minguettes. Face au malaise des banlieues, l'intervention publique devait évoluer. L'État a alors bouleversé ses modes de faire pour développer une approche globale et différenciée des territoires, associer les collectivités à travers des contrats d'objectifs pluriannuels et confier l'animation de cette politique aux maires. « Donner plus aux territoires qui ont moins » aurait pu être le credo de la politique de la ville.

En trente ans, cette politique a permis le développement d'actions d'insertion des populations par l'éducation (ZEP, Programme de Réussite Éducative, etc.), la formation, l'emploi, la prévention de la délinquance, la santé, la culture, et d'intégration des quartiers à la ville à travers des opérations de réaménagement urbain plus ou moins ambitieuses.

Le Grand Lyon a pleinement contribué à faire évoluer la politique de la ville et s'est révélé exemplaire dans l'importance des décisions politiques prises depuis le début des années 1980 notamment en termes de desserte en transport en commun et de qualité de projets urbains.

Dans une interview pour millenaire3 en 2008, Pierre Suchet, directeur du service développement social urbain (DSU) du Grand Lyon entre 1989 et 2009 souligne ainsi les prises de positions politiques qui ont le plus marqué l'action du Grand Lyon en faveur des banlieues : « *Nous pouvons en retenir trois. Celle de Michel Noir, d'inscrire la question des banlieues comme enjeu politique d'agglomération ; celle de Raymond Barre de ne pas démolir le quartier Moncey pour garder de la mixité sociale en centre-ville ; et celle de Gérard Collomb de mettre en œuvre une politique de mixité sociale à travers une diminution sensible du nombre de logements sociaux dans les quartiers d'habitat social et leur reconstruction dans d'autres parties de l'agglomération. Cette diminution passe par, dans un même quartier, la démolition de logements sociaux et la construction de logements en accession. Ces décisions ont été majeures pour la politique du Grand Lyon et se sont inscrites dans une certaine continuité d'objectif, celui de mixité sociale et de rééquilibrage est/ouest, même si les façons d'atteindre cet objectif ont évolué.* »

Les opérations de renouvellement urbain mises en œuvre à partir de 2003, et particulièrement celles entreprises dans le cadre des grands projets de ville (GPV) portent une réelle ambition de transformation urbaine, bien plus marquée que celle envisagée précédemment dans les premières opérations de requalification urbaine.

Des résultats tangibles sur le plan urbain

Cette ambition, particulièrement forte dans l'agglomération lyonnaise, est liée à une volonté d'agir pour marquer symboliquement le changement, doter les quartiers d'une nouvelle image, offrir une nouvelle offre de logements dans un cadre de vie de qualité et ainsi traduire une forme de reconnaissance des habitants de ces quartiers.

Cette ambition s'inscrit également dans la perspective de permettre une mixité de populations pour favoriser le vivre ensemble et éviter que se reproduise à l'avenir toute forme de concentration, voire de ghettoïsation.

Ainsi, ces opérations de démolition d'anciens logements sociaux qui ne correspondent plus aux normes actuelles de confort et d'environnement et de reconstruction de logements modernes transforment en profondeur la physionomie des quartiers sur le plan urbain, mais également sur le plan social.

En effet, les immeubles nouvellement construits attirent de jeunes ménages de catégories sociales supérieures à celles qui s'y trouvent.

Cinquante grands projets de ville (GPV) sont mis en œuvre sur le territoire national dont quatre dans l'agglomération lyonnaise : Lyon La Duchère, Rillieux-la-Pape, Vaulx-en-Velin et Vénissieux.

Ces quatre GPV concernent au total 75 600 habitants, soit 7 % de la population du Grand Lyon, et 29 000 logements (dont 83 % en logements sociaux). L'ensemble du coût des programmes s'élève à 723 millions d'euros financés essentiellement par l'État et l'ensemble des collectivités.

Les opérations de renouvellement urbain ont permis une réelle revalorisation de

l'image des quartiers, une sensible amélioration du cadre de vie et la concrétisation d'une véritable mixité dans l'habitat, comme en témoigne Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009 et vice-président du Grand Lyon depuis : « Il y a trente ans nous étions peut-être au ban du lieu. Les grandes lignes de transport en commun s'arrêtaient au périphérique. Lorsque j'ai été invité à l'inauguration du terminus du T1 à la DOUA, j'ai dit à Jean-Claude Gayssot, pourtant un ami, que je n'y participerai pas, que j'attendais que les lignes de TC traversent le périphérique. Aujourd'hui, c'est fait, Vaulx-en-Velin est directement reliée au centre de l'agglomération. C'est probablement un des marqueurs forts de reconnaissance des Vaudais. Nous ne sommes plus à l'écart, placés en dehors. Nous sommes une commune qui participe de l'agglomération. Et si Vaulx-en-Velin bénéficie de la proximité de Lyon et de sa dynamique, Lyon a de la chance d'être à côté de communes comme celle de Vaulx-en-Velin qui représente un fort potentiel de développement. Vaulx est une ville de l'agglomération, populaire, fière de l'être, qui le restera et c'est bien. Une ville populaire, c'est une ville d'échanges, une ville interculturelle, une ville qui favorise les réussites. »¹

¹ Intégralité de l'interview de Maurice Charrier est consultable sur www.millenaire3.com.

Des résultats moins concluants sur le volet social

À l'échelle nationale, les quartiers d'habitat social et particulièrement ceux qui ne relèvent pas d'une opération de renouvellement urbain concentrent toujours une population en situation socio-économique difficile. Le nombre de jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification y est plus important qu'ailleurs, le chômage demeure toujours plus élevé que dans le reste de la ville, et le niveau de qualification et les ressources des ménages toujours inférieures.

En France en 2012, plus de 5 millions de personnes vivent en « Zus » Zone urbaine sensible.

LES INÉGALITÉS PERSISTENT DANS LES QUARTIERS DIFFICILES FRANÇAIS

Les caractéristiques des habitants des Zus ont peu évolué depuis 1999 :

- Ils sont plus jeunes que dans les unités urbaines environnantes : près d'un habitant sur trois a moins de 20 ans en Zus contre près d'un sur quatre dans leurs agglomérations.
- La proportion d'étrangers y est plus élevée : 17,5% des habitants de Zus sont étrangers (contre 8,2% dans leurs agglomérations), dont près de la moitié originaires des pays du Maghreb, et 10,2% sont Français par acquisition.
- Les immigrés et les descendants d'immigrés représentent plus de la moitié des personnes âgées de 18 à 50 ans vivant en Zus. Dans les Zus de l'agglomération parisienne, ils représentent même 64% de la population âgée de 18 à 50 ans.
- Un quart des familles en Zus sont monoparentales, contre une sur six dans les unités urbaines abritant ces quartiers.
- Ces quartiers présentent un déficit persistant de formation et d'activité. La moitié des habitants des Zus ne dispose d'aucun diplôme supérieur au brevet des collèges, contre un tiers dans les unités urbaines englobantes. Le taux d'activité des 15-64 ans en Zus (66%) est inférieur de 5 points à celui observé dans les unités urbaines englobantes (71%) ; les écarts les plus marqués entre les Zus et leurs agglomérations se situent chez les femmes (taux d'activité de 59% en Zus contre 66% dans leurs unités urbaines).
- En 2010, le taux de chômage dans les Zus, progresse de 2,3 points par rapport à 2009 et atteint 20,9%. Plus d'un actif de 15 à 59 ans sur cinq est ainsi au chômage en Zus en 2010 : le niveau le plus élevé depuis 2003.
- Les habitants des Zus se caractérisent par une plus grande pauvreté. En 2009, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté (954 € mensuels) y est de 32,4%, un taux 2,7 fois plus élevé que celui de leurs agglomérations.

Source : Onzus Rapport 2011, www.ville.gouv.fr

² Indicateurs sociaux rapport 2009, Agence d'urbanisme de Lyon.

Des écarts qui demeurent également importants dans l'agglomération lyonnaise

L'agglomération lyonnaise compte près d'1,3 million d'habitants (chiffres 2006) dont près de 183 000 en zones urbaines sensibles (Zus). Entre 1999 et 2006, la population de l'agglomération a augmenté de 5,4 % alors que celle des Zus n'a progressé que de 2,7 %. La grande majorité des ménages sont locataires (77 %) et notamment locataires dans le parc HLM (58,4 %). La population active est essentiellement composée d'employés et d'ouvriers, à près de 80 %. Le chômage a particulièrement augmenté entre 2006 et 2009 passant de 16,6 % à 24,2 %. Le nombre de bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) est de 21 % alors qu'il est de 9,3 dans l'ensemble de l'agglomération. Enfin, la part d'allocataires RSA en 2009 est de 15 % dans les Zus, de 5,3 % dans le reste de l'agglomération et de 6,6 au total dans l'agglomération. Par ailleurs, on constate également dans les Zus de l'agglomération lyonnaise, la persistance d'une population plus jeune et en plus grande précarité que dans le reste de l'agglomération. La part des moins de 20 ans dans les Zus est de 31 % contre 25 % à l'échelle de l'agglomération ou celle de la France. Ainsi, le profil de la population des quartiers prioritaires reste globalement inchangé : plus jeune, plus de familles nombreuses et de familles mono-parentales et davantage d'ouvriers-employés que dans le reste de l'agglomération².

Des chiffres à relativiser : on photographie des stocks sans évaluer les flux

Ces constats d'une persistance d'écarts conduisent certains responsables politiques ou simples citoyens à conclure à l'inefficacité de la politique de la ville, voire à la considérer comme une dépense publique inutile puisque inefficace au regard des résultats. Il faut toutefois se méfier de ces conclusions hâtives.

D'une part, on ne peut pas réellement savoir ce que serait la situation sans ces actions, mais supposer qu'elle serait plus difficile encore, et surtout, les chiffres sont à relativiser.

En effet, les indicateurs utilisés permettent de faire des photos assez exhaustives de la situation des ménages des quartiers retenus au titre de la politique de la ville, mais pas de films qui permettraient de voir leur évolution puisque les indicateurs, ou du moins les modes de calcul, changent trop souvent. Les indicateurs se concentrent sur des constats de situations existantes, sur une photographie des stocks et absolument pas sur une analyse des flux.

Or, près d'un tiers des personnes qui habitent dans la plupart des quartiers Cucs de l'agglomération lyonnaise a emménagé depuis moins de 5 ans, et évidemment la mobilité résidentielle est encore plus importante dans les quartiers en renouvellement urbain.

Pour véritablement mesurer les effets de la politique de la ville il serait indispensable de connaître la situation des personnes qui quittent ces quartiers et de regarder les différences entre population entrante et population sortante. Il est en effet vraisemblable que les personnes qui quittent ces quartiers sont dans des situations moins difficiles que lorsqu'elles y étaient entrées.

Comme le suggère Philippe Estèbe, il faut changer la façon de regarder la société, ne plus prendre des photos de l'état des stocks, et raisonner en termes de trajectoires, de flux.

La politique de la ville ne peut pas tout résoudre

Des enjeux sociaux qui dépassent l'approche urbaine et territorialisée de la politique de la ville

Pour autant, si les grands ensembles d'habitat social se transforment sur le plan urbain, notamment dans l'agglomération lyonnaise, des enjeux de cohésion sociale sur ces territoires et de solidarité envers les ménages en difficulté demeurent. La politique de la ville, quelque soit l'ambition qui lui soit donnée localement, ne peut pas se substituer à une politique nationale de solidarité envers les populations les plus en difficulté tant sur le plan social qu'économique.

La politique de la ville a des limites comme en témoigne Frédéric Schmidt, directeur du GPV de Vaulx-en-Velin : « *Des outils comme les GPV ne peuvent répondre seuls aux problèmes profonds de la société. Si les gens n'ont pas de travail ou pas de salaires décentes, si les ménages n'ont qu'un très faible pouvoir d'achat, si les jeunes n'ont pas d'espoir en l'avenir, alors tout intéressants qu'ils soient, les GPV seront voués à l'échec. Les GPV sont un outil de la politique de la ville, mais la vie dans les banlieues dépasse largement le champ de la politique de la ville.* »³

Dans une interview pour millenaire3 en 2009, Maurice Charrier précisait ainsi les limites de la politique de la ville : « *Les grands projets de ville - GPV, comme les grands projets urbains - GPU, sont effectivement de bons outils. Un GPV est un projet intégré qui joue sur l'équilibre entre les enjeux d'agglomération et ceux de proximité et qui conjugue les interventions en matière d'habitat, de transport en commun, de désenclavement, d'économie et en même temps ce qui relève des politiques sociales, de l'emploi et de l'insertion. Au travers des GPV, la politique de la ville a pris toute sa dimension y compris celle d'interpeler. Les enjeux de la politique de la ville devraient en effet être mieux entendus par le gouvernement et par les différents ministères de droit commun. Il est en effet regrettable que la politique de la ville ne soit pas mieux placée dans l'architecture gouvernementale. Nous ne vivons pas une crise conjoncturelle, mais durable. La politique de la ville ne se limite donc pas dans le temps comme on aurait pu le penser et l'espérer à une époque. Elle permet d'établir des diagnostics partagés, de définir des objectifs et les moyens à mettre en œuvre ainsi que les processus d'évaluation, et la méthode est intéressante. Mais nous devons plus et mieux associer le droit commun dans l'élaboration des prochains Cucs (Contrat urbain de cohésion sociale). On a trop tendance à se heurter par exemple avec l'Éducation nationale à des orientations contradictoires lorsque d'un côté on soutient des actions d'aide comme coup de pouce et que de l'autre on supprime les RASED (Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté). Les GPV sont de bons outils, mais il demeure d'importantes marges de progression pour que demain, la politique de la ville soit encore plus efficace, à la réelle hauteur des enjeux.* »

Julien Damon⁴, docteur en sociologie et professeur associé à Sciences Po, insiste également sur l'accent mis sur la rénovation urbaine et l'immense décalage des financements dédiés à l'urbain par rapport à ceux consacrés au développement social (animation de la vie locale, éducation, insertion, sécurité ...).

Bruno Voisin, sociologue à l'agence d'urbanisme, explique ce décalage par la tendance très française de privilégier l'approche urbaine à l'intervention sociale. « *En France, on travaille à mettre les institutions en accord les unes avec les autres. Et puis, on privilégie toujours la forme urbaine au projet social et l'institution par rapport au terrain. Quand on veut faire un grand geste, on fait donc d'abord des projets d'aménagement et d'architecture en se disant que les résidents finiront*

³ Intégralité de l'interview de 2009 sur www.millenaire3.com.

⁴ Julien Damon est sociologue, professeur associé au master d'urbanisme à Sciences Po. Diplômé de l'ESCP et titulaire d'un doctorat de sociologie de l'université Paris IV Sorbonne, il a été chargé de mission à la direction générale de la SNCF, chargé de mission au cabinet du ministre du logement, directeur de la recherche et de la prospective à la Caisse nationale des allocations Familiales puis responsable du département « Questions sociales » au Centre d'analyse stratégique, en 2006 et 2007. Il est notamment l'auteur de *Questions sociales et questions urbaines* publié aux PUF en 2010.

⁵ Interview de Bruno Voisin, www.millenaire3.com, août 2008.

⁶ Sylvie Tissot, maître de conférences en sciences sociales à l'université Marc-Bloch de Strasbourg – travaille particulièrement sur les politiques urbaines et la ségrégation socio-spatiale en France et aux États-unis. En octobre 2007, dans un article *L'invention des « quartiers sensibles »* publié dans *Le Monde Diplomatique*, elle dénonce les réalités sociales et politiques masquées par la politique de la ville.

bien par accepter cette intervention sur leur cadre de vie. On préfère transformer les lieux que travailler au quotidien avec les gens ! Ce mode d'action facilite l'intervention institutionnelle et plus exactement interinstitutionnelle. Et dans les faits, en près de trente ans, on ne sait toujours pas vraiment qui dirige les programmes : l'État, l'agglomération ou la commune ? Face à ce trio, les forces vives du quartier n'ont pas vraiment leur place, elles n'apparaissent pas comme véritablement partenaires et encore moins comme coproductrices des projets... »⁵

Julien Damon semble partager la vision de Maurice Charrier et avec eux nombre d'élus ou techniciens de la politique de la ville sont convaincus que seule la politique de la ville ne peut enrayer les problèmes d'inégalités dans les grands quartiers d'habitat social : « Quant à l'avenir de ces quartiers, il dépend bien évidemment de bien autre chose que de la seule politique de la ville : environnement macro-économique, évolution générale du droit et de la protection sociale, capacités françaises à gérer (à gouverner) une société plus diversifiée, bref des enjeux colossaux qui ne relèvent pas uniquement de la gouvernance élaborée de la DIV, de l'Anru et de l'ACSE... (...) Il n'est pourtant pas inutile de marteler le constat partagé de l'inefficacité du saupoudrage des crédits sur un nombre toujours grandissant de quartiers, sur les défaillances d'une action publique qui toujours cherche des pilotes pour améliorer le pilotage sans se poser la question de la direction, ou bien encore sur des aménagements juridiques et des ajustements budgétaires alambiqués. »

Julien Damon insiste sur la nécessité de dépasser la question d'un traitement tiraillé entre le spatial et le local, un État contemporain perdu entre le supranational et l'infranational, une politique qui ne sait plus s'il faut cibler sur les habitants ou l'habitat, ni comment positionner la participation des habitants. Il propose de définir clairement un cap et le rôle de chacun, notamment de l'État et des collectivités pour l'atteindre.

Il évoque également le besoin d'enrayer la bureaucratie spécialisée de la politique de la ville qui s'est étendue et qui aime particulièrement les mots, les sigles, les incantations et les dialectiques savoureuses. Pour Julien Damon, il est bon de rappeler que la prise en considération des besoins et des difficultés des habitants doit primer sur la mise en avant de leurs spécificités et que l'avenir des quartiers sensibles, avant d'être celui de la politique de la ville, c'est l'avenir de leurs habitants actuels et de leur peuplement à venir.

La « spatialisation » des problèmes sociaux ne doit pas occulter leurs causes profondes, notamment celles liées au travail

Pour Sylvie Tissot⁶, maître de conférences – sociologue, les financements supplémentaires qui ont été obtenus et dépensés n'ont jamais pris la forme d'une redistribution sociale et spatiale des richesses susceptible d'endiguer le creusement des inégalités économiques. Et sa critique la plus vive du bilan de la politique de la ville porte sur une certaine ethnicisation de la question sociale et sur l'effet pervers de la « participation des habitants » qui a conduit à une forme d'occultation des conditions de vie matérielles et de fait, de dépolitisation des problèmes sociaux.

Sylvie Tissot montre que la militance des professionnels de la politique de ville dans les années 1980 s'est effacée pour laisser la place à une action publique rationalisée, avec production de statistique et développement d'un nouveau métier : le développement social urbain, et que la thématique de l'exclusion a contribué à positionner les problèmes sociaux au niveau de la ville, occultant leur lien avec le monde du travail.

« La "spatialisation des problèmes sociaux" a pour effet de rendre invisible tout ce

que la situation des quartiers les plus pauvres doit à ce qui se passe dans d'autres univers, comme les "beaux quartiers" moins médiatisés mais tout aussi ségrégués, ou encore le monde du travail où se défait et se recompose la "condition ouvrière". (...) Mais il faut insister sur les batailles symboliques aux effets tout à fait décisifs qui se jouent dans les ministères, les bureaux d'experts, les médias... et même chez les intellectuels, et dont l'issue depuis plusieurs décennies conduit à nous faire oublier l'impact des politiques macro-économiques, la remise en cause de la fonction redistributrice et protectrice de l'État social ou encore l'ampleur et l'impunité des discriminations racistes.»

Fatima Ghourabi, qui a grandi à Mermoz-sud dans les années 1970/1980, et qui, après quelques années passée à Vaulx-en-Velin, a choisi de revenir dans le huitième arrondissement pour installer son propre cabinet de kinésithérapeute à l'entrée du quartier Mermoz-sud, illustre les propos de Sylvie Tissot en insistant sur l'impact de l'évolution du monde du travail sur la vie du quartier :

« On vivait et travaillait dans le quartier. Nos pères travaillaient dans les usines qui se trouvaient à proximité, et qui ont d'ailleurs toutes fermées, nous étions tous scolarisés dans les écoles du secteur et de fait, les quartiers de Vaulx-en-Velin comme celui de Mermoz, vivaient plus sur eux-mêmes. Les grandes familles sont restées dans les quartiers et les jeunes, même si aujourd'hui ils vivent ailleurs, gardent un lien fort avec leur quartier d'origine. Ce lien est d'autant plus fort que nombre de jeunes habitent souvent à proximité pour des raisons d'entraide familiale car ils sollicitent leurs parents notamment pour s'occuper de leurs enfants. (...)

On est passé d'une période où il y avait du travail à une période où le chômage de masse s'installe durablement, d'une période où l'on aimait être ensemble en rêvant à demain à une période où l'on se retrouve seul face à un avenir plutôt noir.⁷ »

«Urbaniser» pour dépolitiser : la rhétorique du «spatialisme et du localisme», Jean-Pierre Garnier⁸

Qualifier «d'urbaine» et non pas «de sociale» la question posée, et circonscrire «à la ville» et non pas à l'échelle «nationale, européenne et mondiale» les réponses qui lui sont apportées, révèle, selon l'urbaniste sociologue Jean-Pierre Garnier, que la politique de la ville cache le démantèlement continu des droits sociaux et l'abandon de la lutte contre les inégalités, mais également neutralise le conflit et nie la division.

Pour Jean-Pierre Garnier, la politique de la ville en prenant le «territoire» comme cadre de réflexion et d'action s'inscrit dans deux registres idéologiques complémentaires : le spatialisme et le localisme :

« Le spatialisme postule un rapport causal direct entre formes spatiales et pratiques sociales, ce qui permet de transmuier des problèmes propres à un certain type de société en problèmes dus à un certain type d'espace, comme si le "cadre de vie" produisait et, donc, expliquait en grande partie les manières (bonnes ou mauvaises) de vivre. (...)

Il en découle que les solutions seront, elles - aussi, spatiales, c'est-à-dire architecturales et urbanistiques : opérations "habitat et vie sociale" sous Valéry Giscard d'Estaing, "Banlieues 89" sous François Mitterrand, "renouvellement urbain" avec Lionel Jospin et, maintenant, "rénovation du logement social" annoncée par le nouveau ministre de la ville, Jean-Louis Borloo. Mais les "réhabilitations" et autres "requalifications de l'espace habité" ont rapidement montré les limites de leur efficacité. Les efforts accomplis pour le rendre plus accueillant n'ont pas rendu ses jeunes habitants plus conciliants. (...)

⁷ Interview Fatima Ghourabi, www.millenaire3.com, 2012.

⁸ Jean-Pierre Garnier, sociologue et urbaniste, chercheur et enseignant en sociologie urbaine, est l'auteur de *Une violence éminemment contemporaine/Essais sur la ville, la petite - bourgeoisie intellectuelle et l'effacement des classes populaires* (Agone 2010). En 2001, il portait déjà un regard critique sur les politiques locales et territoriales qu'il a notamment exposé dans un article intitulé *Urbaniser pour dépolitiser : la rhétorique du spatialisme et du localisme*.

Cette relation postulée de cause à effet entre espace et société évacue les rapports de domination qui, non seulement, structurent l'un comme l'autre, mais pèsent même sur les influences réciproques de l'un - ou l'une - sur l'autre. Le "pouvoir des lieux", que l'on ne saurait évidemment nier, n'a de sens, en effet, que rapporté au pouvoir que tel ou tel groupe, classe ou catégorie d'agents sociaux exerce sur une autre.

En ce sens, le spatialisme évacue la politique, c'est-à-dire les contradictions, les antagonismes et les conflits entre dominants et dominés, pour la rabattre sur le politique, c'est-à-dire l'étatique : en l'occurrence, le contrôle de certains espaces jugés "pathogènes" par les pouvoirs publics. (...) Complément du spatialisme, le localisme, quant à lui, consiste à formuler, étudier et traiter les problèmes là où ils se manifestent, ce qui revient à confondre problèmes dans la ville et problèmes de la ville. (...) Placé sous le signe de la "proximité", ce traitement in situ "au plus près de la population", selon la formule consacrée, ne s'en tient qu'aux facteurs et aux solutions qui sont "à portée de la main". Or, ce primat accordé aux causes "locales" permet de maintenir le black out sur les causes délocalisées : structures, logiques, mécanismes, processus qui opèrent à l'échelle nationale et, de plus en plus, planétaire. Le "nouvel ordre mondial" du capital a, en effet, un corollaire : la nécessité pour les autorités d'instaurer un nouvel ordre local pour juguler "sur le terrain" les désordres sociaux engendrés par cet ordre lointain.» (Infokiosque – 2001)

Et si la mixité n'était pas toujours et partout le meilleur moyen de promouvoir l'égalité et la justice sociale ?

Faut-il casser les « ghettos » ou aider les pauvres à améliorer leur sort ?

Ce sont ces questions que pose **Éric Charmes**, directeur du laboratoire RIVES à l'ENTPE et spé-

cialiste des questions urbaines, dans un article de 2009 intitulé *Pour une approche critique de la mixité sociale, redistribuer les populations ou les ressources ?* et dont nous vous proposons de larges extraits.

Pour une approche critique de la mixité sociale, redistribuer les populations ou les ressources ? (extrait)



— par **Éric Charmes**

Plus souvent, la mixité est mise en œuvre par la rénovation urbaine, c'est-à-dire par la démolition de tours et de barres dans des quartiers populaires. Ces démolitions brisent des liens de voisinage et réduisent un capital social qui est parfois le seul capital significatif dont les ménages disposent pour faire face aux difficultés.

Parallèlement, lorsque le déménagement les conduit dans un quartier de classe moyenne, l'intégration n'est pas facile, notamment parce que les arrivants ne connaissent personne, et se voient imposer des normes qui ne sont pas les leurs. Lorsque le déménagement n'est pas imposé mais proposé (par exemple avec des aides à la mobilité résidentielle), cette critique perd de sa force. Elle ne disparaît pas tout à fait cependant. Les expériences menées sur ce terrain aux États-Unis ont été relativement décevantes. Ainsi, beaucoup de familles d'abord volontaires pour quitter leur quartier y sont retournées au bout de quelque temps ou ont emménagé de nouveau dans un quartier similaire. Les réussites ne s'observent que dans un nombre limité de cas, pour des familles soigneusement sélectionnées et accompagnées, ce qui réduit fortement le potentiel des politiques d'aide à la mobilité résidentielle. Par ailleurs, ces politiques privent les quartiers pauvres de leurs familles les plus dynamiques, de celles qui pourraient jouer un rôle d'entraînement. Une autre source de critique des politiques de dispersion des populations en difficulté réside dans les effets positifs des regroupements affinitaires. Ceux-ci, mêmes lorsqu'ils concernent les pauvres, ne relèvent pas nécessairement d'une analyse en termes de « ghetto ».

Certes, vivre dans un quartier d'immigrés pauvres réduit les chances d'établir des contacts avec des populations aisées, contacts qui peuvent être utiles, par exemple pour trouver un emploi.

Mais vivre dans un quartier dont le peuplement est dominé par des pairs ne présente pas que des désavantages. Cela facilite la construction de liens de solidarité et la production de diverses ressources par le quartier. De nombreux sociologues ont ainsi mis en évidence le rôle de sas, voire de palier intégrateur des quartiers d'immigrés. Bien sûr, cet effet intégrateur n'est pas systématique, mais il peut exister ; et promouvoir son existence pourrait être un objectif, par exemple en favorisant ce que les Nord-Américains appellent le développement communautaire. Il est regrettable qu'en France, de telles idées passent souvent pour naïves ou inconscientes, et que l'on considère le regroupement de pairs uniquement comme une première étape vers le repli sur l'entre-soi et vers le communautarisme.

Se rassembler entre pairs peut enfin aider à être plus visibles dans l'espace public politique et à faire reconnaître ses différences. On oublie parfois combien, au XX^e siècle, les regroupements d'ouvriers qui se sont effectués dans les communes de banlieue ont entretenu l'existence d'une force politique les représentant au niveau national. Aujourd'hui, ce sont ces banlieues qui permettent au parti communiste de ne pas avoir totalement disparu du paysage politique.

Certes, le contexte a changé mais l'enjeu est-il de disperser la pauvreté dans les espaces métropolitains, comme si on voulait la rendre moins visible, et obliger les maires à se répartir leur « charge » ?

L'enjeu n'est-il pas plutôt de favoriser l'émergence d'une force politique propre aux « quartiers » dont on parle ?

Cette mise en perspective historique suscite une autre question gênante : pourquoi la concentration des populations ouvrières dans les banlieues dites « rouges » n'a-t-elle pas posé les problèmes que pose aujourd'hui la concentration des ménages populaires dans les « cités » ?

L'explication réside sans doute dans le passage du qualificatif ouvrier au qualificatif populaire, et dans le lien de plus en plus fort entre populaire et pauvre. Ces transformations se sont effectuées au cours de quatre décennies de crise économique, de déstructuration de l'appareil productif industriel, de précarisation des salariés et de détricotage de l'État-providence. Au cours de ces décennies, on a notamment assisté à un effondrement de la culture ouvrière, avec d'importantes conséquences sur la socialisation et sur la vie collective. Si les relations familiales restent très fortes dans les quartiers populaires, les adultes peinent à imposer des normes dans les espaces collectifs : les normes les plus évidentes sont aujourd'hui tirées de la culture juvénile de la rue. Par ailleurs, en perdant une large part de leur appareil productif, les communes populaires n'ont pas seulement perdu des emplois,

elles ont aussi perdu des ressources en taxe professionnelle. Or, depuis les lois de décentralisation du début des années 1980, récemment renforcées par les lois de 2004, les ressources fiscales locales jouent un rôle important dans la qualité des équipements et des services dont jouissent les populations. L'État compense certes certaines inégalités, mais très insuffisamment.

Face à ce constat, faut-il disperser les populations des communes pauvres dans des communes mieux équipées ou faut-il mieux doter les communes pauvres ? De même, faut-il noyer les jeunes qui posent problème dans la masse des

Vivre dans un quartier dont le peuplement est dominé par des pairs ne présente pas que des avantages. Cela facilite la construction de liens de solidarité et la production de diverses ressources par le quartier.

jeunes de classes moyennes, en espérant que ceux-là trouveront parmi ceux-ci des modèles à suivre, ou faut-il les soutenir directement là où ils vivent ?

Dans le quartier des Bosquets, à Montfermeil, la meilleure politique est-elle de détruire les barres et de disperser les populations gênantes, comme le fait le maire actuel, ou est-elle de valoriser le tissu des solidarités locales pour faire du développement économique ?

Faut-il permettre à Montfermeil de changer d'image ou faut-il améliorer la desserte du quartier des Bosquets (pour l'instant très enclavé et seulement desservi par des lignes de bus) ?

Les réponses à ces questions sont loin d'être simples et la bonne voie pour l'action publique se situe probablement dans un mélange de redistribution des populations et de développement local. Mais au moins faut-il se poser ces questions.

L'intangibilité de l'objectif de mixité empêche ainsi de prendre en considération des politiques qui pourraient traiter plus efficacement les problèmes posés par la ségrégation socio-spatiale. La référence constante à la mixité freine les politiques de redistribution ou les dénature. Pour aller plus loin, par exemple en renforçant les équipes pédagogiques, il faudrait commencer par reconnaître que les problèmes dont souffrent les élèves des quartiers populaires ne sont pas seulement dus à un manque de mixité ou aux contournements de la carte scolaire, mais qu'ils sont aussi, et sans doute surtout, dus au fait que « populaire » est de plus en plus synonyme de « pauvre ».

Certains chercheurs s'inscrivent en opposition au principe de mixité, préférant proposer un principe de reconnaissance du caractère populaire de certains quartiers plutôt que de vouloir les normaliser comme si la norme de la ville mixte devait s'imposer à tous prix et à tous. La sociologue Marie-Hélène Bacqué, professeure à l'université d'Evry, chercheuse au CRH-Louest, et le géographe Jean-Pierre Levy, directeur de recherches au CNRS et au CRH-Louest, ont longuement et profondément étudié la banlieue. Marie-Hélène Bacqué a notamment publié, avec Lamence Madzou en 2010, un ouvrage remarqué

J'étais un chef de gang, et Jean-Pierre Levy a particulièrement exploré la question du logement, des itinéraires résidentiels et de l'habitat. Ensemble, ils ont produit le texte « Pour un droit à l'existence des quartiers populaires » présenté dans l'ouvrage *l'Autre Campagne : 80 propositions à débattre d'urgence* sous la direction de Georges Debrégeas et Thomas Lacoste, (la Découverte, 2007). Dans cet article dont nous présentons ici un extrait, ils revendiquent clairement un droit à l'existence des quartiers populaires.

Pour un droit à l'existence des quartiers populaires (extrait)

— Marie-Hélène Bacqué et Jean-Pierre Levy

Ghettos, lieux de violence ou de non-droit, ces représentations stigmatisantes et homogénéisantes se sont peu à peu imposées dans la société française pour décrire la banlieue et ses quartiers dits difficiles. Elles participent d'une pensée urbaine dominante et moralisante qui présente une ville duale ou à trois vitesses marquée par l'entre-soi et la fermeture sociale, vision qui reporte par la même occasion la responsabilité de la ségrégation sur les seuls comportements individuels. Pourtant, la réalité urbaine ne saurait se réduire à cette image certes parlante, mais simpliste. Les quartiers de banlieue montrent en effet une grande diversité et les formes de sociabilité qui s'y développent peuvent être certes conflictuelles mais aussi représenter une ressource pour leurs habitants. Surtout, les logiques politiques qui s'y réfèrent ont toutes au pire échoué, au mieux marqué leurs limites. Construites sur un postulat selon lequel la question sociale serait réductible à la question spatiale, elles ont préconisé dans un premier temps un traitement spécifique de ces quartiers (sans en donner vraiment les moyens). Mais comment un traitement spécifique aux quartiers dits en difficulté pourrait-il seul résoudre les processus de marginalisation en œuvre dans la société dont « la crise » des banlieues n'est qu'un symptôme ?

Pour juguler la ségrégation socio-spatiale a ensuite été invoquée la construction volontariste et bien pensante d'une « mixité sociale » au nom de laquelle les gouvernements de gauche puis de droite ont engagé de vastes programmes de démolition du parc social. Certes, qui pourrait s'opposer à l'idée généreuse d'une ville idéale, où groupes sociaux et habitants d'origines diverses cohabiteraient harmonieusement ?

Mais il faut cependant bien constater que ces politiques conduisent à détruire un parc social bon marché que l'on ne sait pas reconstituer, à exclure les ménages les plus en difficulté ou d'origine étrangère de l'accès aux logements sociaux (car ils y seraient déjà trop nombreux) et de fait à réduire leurs choix résidentiels. Les incendies récents d'immeubles parisiens ont montré que l'on aboutit à maintenir un habitat insalubre (et dangereux pour les résidents), géré par les pouvoirs publics afin de loger les populations dont personne ne veut, y compris les bailleurs sociaux. De fait, ces politiques de mixité sociale reposent sur la recherche improbable d'une répartition de la pauvreté dans l'espace (ce qui permettrait de la rendre invisible) mais surtout sur une image a priori négative des quartiers populaires ou de ceux concentrant des populations immigrées qu'il conviendrait de normaliser.

« Le problème » des banlieues ne saurait ainsi être traité ni isolément, ni par diffusion des ménages précarisés ou par volonté de normalisation. Une intervention dans ces quartiers passe par un ensemble de mesures articulées, dont certaines sont déjà bien connues mais n'ont jamais été véritablement mises en œuvre.

Il convient d'agir sur les espaces de banlieue les plus stigmatisés dans une perspective d'amélioration de l'environnement et de la vie quotidienne pour les habitants, plutôt que dans une logique qui récuse le droit à l'existence des quartiers populaires à travers un refus des concentrations spatiales des populations stigmatisées.

Mieux considérer l'accueil des ménages populaires et immigrés comme une fonction urbaine durable est un enjeu à la fois social et sociétal



ENTRETIEN avec Philippe Estèbe¹ (extrait)

Dès 2007, le géographe sociologue, Philippe Estèbe, développait l'idée dans un article intitulé « *Le bulldozer et l'ascenseur* » publié dans la revue *Innovations et Sociétés* l'idée qu'il convient avant tout de considérer les banlieues pour ce qu'elles sont et de ne pas s'évertuer aujourd'hui à vouloir les « démolir » comme hier on tentait de les « normaliser ». Selon Philippe Estèbe, vouloir en finir avec la pauvreté et les inégalités est une aberration, il faut arrêter de brandir de tels objectifs car les inégalités se reproduisent en permanence. Il souligne le rôle important des banlieues dans les itinéraires résidentiels, insiste sur le fait que la mobilité demeure forte en France, et que les Zus sont des quartiers où l'on rentre, mais aussi d'où l'on sort et souvent dans une condition meilleure. La pauvreté et les inégalités ne forment pas un stock mais un flux continu. Sans remettre en cause les opérations de renouvellement urbain, Philippe Estèbe propose de reconnaître les Zus pour ce qu'elles sont, et de les renforcer dans leur rôle d'accueil et d'accompagnement, de territoires sas.

Faut-il définitivement vouer les quartiers d'habitat social à l'accueil des immigrés et des ménages en situation de précarité ?

Il y a deux manières d'interpréter cette situation, cette dynamique. Si l'on reste sur le constat que ceux qui sortent sont les plus aisés et que ceux qui restent et qui entrent sont plus précaires, on s'enferme dans une contradiction entre deux objectifs politiques : la mobilité et la mixité. En effet, à lire les données, on pourrait conclure que la mobilité résidentielle va à l'encontre de la mixité sociale puisqu'en apparence, ce sont plutôt les « meilleurs » qui s'en vont.

On en viendrait alors à cette hypothèse absurde consistant à « freiner la mobilité » pour maintenir une certaine mixité ou diversité sociale dans les quartiers de la géographie prioritaire. En revanche, si l'on appréhende ce constat en termes de trajectoire ou d'itinéraire, on peut voir qu'il est possible que les individus et les ménages se construisent un parcours social dans le quartier. On peut en sortir moins pauvre qu'on y est entré. La fonction

d'accueil de ces quartiers est ainsi à considérer comme telle. Je pense qu'il est tout à fait légitime d'avoir des quartiers spécialisés dans l'accueil des familles populaires. Le temps dans le quartier peut-être qu'un passage. Ces quartiers d'accueil peuvent effectivement être dédiés à l'accueil et véritablement reconnus et conçus pour cette fonction. Ce raisonnement conduit à penser autrement la politique de la ville.

Dans cette logique, comment la politique de la ville devrait-elle évoluer ?

Des études, notamment à Marseille, ont montré que ce n'était pas le lieu ou le quartier qui rend précaire. Habiter une Zus n'est pas pénalisant en terme de scolarité ou d'emploi, les gens qui y habitent n'ont ni plus ni moins de chances dans la vie que ceux qui, présentant les mêmes caractéristiques, n'y habitent pas. Partir de ce constat change tout. La question n'est plus de faire disparaître la concentration, ni de réduire les écarts de ces quartiers

Je pense qu'il est tout à fait légitime d'avoir des quartiers spécialisés dans l'accueil des familles populaires. Le temps dans le quartier peut être qu'un passage.

par rapport à d'autres, ni de les démolir comme hier on voulait les normaliser, ni d'empêcher de nouveaux immigrés d'y rentrer. L'enjeu est d'affirmer la spécialisation de ces quartiers, de garantir l'accueil et la promotion dans le quartier, d'adapter les services publics à un même public ainsi regroupé. Mieux considérer l'accueil des ménages populaires et immigrés comme une fonction urbaine durable qui doit être assurée dans les meilleures conditions possibles est un enjeu à la fois social et sociétal.

Les grands projets de renouvellement urbain conduits aujourd'hui pour requalifier ces quartiers et mieux les relier au reste de la ville, mais aussi pour induire une plus grande mixité sociale, sont-ils à reconsidérer ?

Non, je n'oppose pas une stratégie sociale à la stratégie urbaine conduite aujourd'hui. Je reste persuadé qu'il y a un travail urbain à faire, notamment parce que l'habitat est trop souvent obsolète, et qu'il est intéressant de redonner de l'attractivité à ces quartiers et de diversifier l'offre de logements. Des jeunes couples peuvent ainsi accéder au logement et c'est une excellente chose. Il y a un bon usage de l'Anru pour que les quartiers se renouvellent. Dans la durée, cela pourra même permettre des changements de statuts. Des quartiers populaires deviendront des quartiers plus bourgeois et ces mutations sont souhaitables. Le logement social a eu trop tendance à figer des statuts. Les quartiers doivent être en mouvement et devraient faire l'objet d'une intervention non pas massive et momentanée, mais permanente, dans la durée. On frappe fort et cinq ou dix ans plus tard on doit réintervenir, comme si ces quartiers ne pouvaient évoluer qu'à coup de grands travaux. Je prône plutôt un relâchement dans le traitement urbain et l'idée de banaliser les quartiers pour qu'ils évoluent au même rythme que la ville, et un renforcement de l'intervention publique sur tout ce qui est collectif, ce qui touche aux personnes. Les questions de la place des quartiers de la politique de la ville ou de l'intégration renvoient à un autre problème de la société française, celui de l'occultation des différences sociales, comme quelque chose de normal et constitutif de la société.

Aujourd'hui, lorsque l'on est en bas de l'échelle, on est un perdant. Et il n'y a pas de place pour les perdants,

et donc pas de possibilité de vivre « une vie normale de prolo ». On ne peut pas tous s'intégrer dans une vaste classe moyenne : il faut savoir durablement composer avec les différences sociales et les inégalités. Poursuivre l'objectif de bien vivre ensemble avec les différences sociales serait aussi une des évolutions intéressantes de la politique de la ville. Je pense fondamentalement que de retrouver et de considérer cette notion de différence sociale et de garantir des carrières populaires sécurisées est un des enjeux des politiques urbaines. L'obsession de la promotion et de la réussite conduit au rejet.

Comment pensez-vous que ces quartiers vont évoluer ?

Je suis très optimiste car depuis trente ou quarante ans ces quartiers se sont renouvelés et ont toujours produit des choses constructives. Dans les années 1970, le mouvement associatif et les luttes pour l'amélioration du cadre de vie ont permis l'émergence du socialisme urbain. Dans les années 1980, avec la Marche pour l'égalité, la demande de reconnaissance de toute une jeunesse issue de l'immigration a contribué à une prise de conscience collective de la diversité. Dans les années 1990, les émeutes qui se sont multipliées ont provoqué une réflexion sur le vivre ensemble, les services publics, le rapport à l'État, autant d'éléments qui ont participé à l'évolution de l'action publique et enrichi la réflexion sur la forme et la fonction des villes. Ce n'est pas parce qu'ils sont pauvres qu'ils sont condamnés, au contraire on mesure aujourd'hui leur fantastique réactivité et le puissant outil d'interpellation et de transformation sociale qu'ils représentent.

Ces quartiers, sous une forme ou sous une autre, sont promis à un bel avenir. Tôt ou tard, il faudra que l'on ouvre à nouveau nos frontières, on aura besoin de nouvelle main d'œuvre ; tôt ou tard les modèles migratoires répressifs devront évoluer vers des modèles de mobilité internationale, plus ouverts et plus souples, dans lesquels l'injonction à l'intégration sera forcément moins pesante. Les quartiers politiques de la ville, ou d'autres, devront assurer cette fonction d'accueil. Ce serait un bel objectif que de se dire qu'il faut assurer cet accueil dans les meilleures conditions possibles, pour les personnes et pour la société dans son ensemble.

¹ Philippe Estèbe montre dans son dernier ouvrage *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale* (PUF 2008) comment les villes seront tenues demain de croiser une politique urbaine destinée à inscrire la ville dans la compétition mondiale et une politique destinée aux besoins locaux des services à la personne, sans sacrifier l'une pour l'autre.

On ne peut pas envisager un devenir de l'agglomération avec des quartiers qui concentrent des populations fragiles



ENTRETIEN avec Louis Lévêque (extrait)

Mieux considérer l'accueil et l'accompagnement des ménages populaires et immigrés comme une fonction urbaine durable qui doit être assurée dans les meilleures conditions possibles est un enjeu à la fois social et sociétal. Selon Philippe Estèbe, la politique de la ville est territoriale et ne peut se substituer aux politiques sociales d'égalité des chances. Le rôle de la politique de la ville, c'est l'égalité des places, le fait de reconnaître aux gens le droit d'être là et de leur permettre d'être que de passage. Elle doit se focaliser sur les conditions de vie des gens et sur la gestion efficace du temps de passage. Les services doivent se spécialiser dans la construction des parcours des personnes dans un double objectif de progression et de sécurisation. Certains quartiers d'habitat social qui offrent des logements à loyers peu élevés ne jouent-ils pas déjà ce rôle dans la ville sans reconnaissance explicite ? Ne devraient-ils pas être renforcés dans leur fonction ? N'est-ce pas l'avenir qu'il conviendrait de dessiner dans certains quartiers d'habitat social de Lyon ? C'est notamment à cette question que répond Louis Lévêque adjoint au maire de Lyon, délégué au logement, à l'habitat et à la politique de la ville.

Dans les années 1980, au début de la politique de la ville, les grands quartiers d'habitat social accueillent de nombreuses familles d'origine étrangère. Est-ce encore le cas aujourd'hui ?

L'origine ethnique n'est évidemment pas un critère que nous prenons en compte. Toutefois, il est possible de penser qu'effectivement les ménages étrangers ou d'origine étrangère sont plus souvent en situation de précarité et de fait sur représentés dans la demande. Et il est vrai que certains quartiers abritent majoritairement des populations étrangères ou d'origine étrangère.

Quel devenir pour les quartiers en politique de la ville qui font l'objet d'une opération de renouvellement urbain ?

Ces quartiers resteront des quartiers populaires, deviendront des quartiers d'habitat social plus agréable à vivre, mieux desservis, dotés de commerces et de services de proximité, avec un cadre de vie et des espaces publics de qualité. Et ils ne seront pas exclusivement centrés sur l'accueil des plus modestes.

La mixité n'induit pas une uniformisation, mais il faut que tous les quartiers de la ville permettent la cohabitation avec des populations diverses et notamment avec les plus modestes.

Les opérations de renouvellement urbain sont-elles le devenir de tous les quartiers d'habitat social ?

Je pense qu'à terme, effectivement l'ensemble des quartiers de plus de 500 logements aura connu une opération de diversification de l'habitat et de requalification, même si celle-ci sera plus ou moins importante selon les quartiers. Car c'est bien la question de la diversification de l'habitat et de la mixité qu'il faut garder à l'esprit dans tous les quartiers de la ville, et je le rappelle pas seulement dans ceux qui relèvent de la politique de la ville. Et, il est possible d'envisager des mutations y compris dans de petits secteurs à l'exemple du quartier du Vergoin qui ne fait pas l'objet d'une opération de renouvellement urbain avec l'Anru, mais dans lequel nous avons engagé une vente des logements aux locataires pour diversifier

l'habitat. Nous avons en effet des moyens pour agir dans cet objectif en dehors des opérations de renouvellement urbain de démolition-reconstruction.

Je pense à la réhabilitation, à la vente de logements aux locataires, mais aussi, avec une évolution de la réglementation, à l'évolution de certains logements sociaux PLS (prêt locatif social), ou encore à la construction de logements en accession libre et sociale dans une stratégie de densification. Le rachat de leur logement par les locataires ou d'une manière générale, l'accession à la propriété est une perspective que nombre d'habitants des quartiers d'habitat social ne s'autorisaient pas. Quand l'accession devient possible, des verrous symboliques sautent, les visions changent, et un autre futur est envisageable. 15 % des nouveaux propriétaires de La Duchère sont issus du quartier.

En achetant à La Duchère, ils marquent leur attachement au quartier, participent de la diversification de l'habitat et rendent visible la possibilité de se projeter dans un parcours résidentiel.

Certains quartiers qui ne font pas l'objet d'une opération de renouvellement urbain et dont les niveaux de loyers sont restés bas accueillent aujourd'hui les ménages les plus modestes. N'est-ce pas un rôle qu'il serait intéressant de reconnaître, voire même de renforcer comme le suggère Philippe Estèbe, même si celui-ci peut paraître aller à l'encontre du principe de mixité ?

Il faut considérer les choses dans le mouvement, la ville n'est pas figée. Par exemple, la place Gabriel Péri, que j'appelle encore comme nombre de lyonnais la place du pont, est marquée par son histoire, par sa tradition d'accueil des populations immigrées arrivants des milieux ruraux ou de l'étranger. Mais, si je considère qu'il est important de reconnaître cette réalité, je ne souhaite pas pour autant enfermer le quartier dans cette fonction. Et l'enjeu pour ce quartier est probablement plus de valoriser la diversité de sa population, notamment en faisant la promotion de ses commerces qui reflètent bien cette diversité, qu'ils soient alimentaires à l'exemple de Bahadourian, de ses boucheries et pâtisseries, ou vestimentaires à l'exemple des magasins de robes pour mariages et cérémonies. De même, dans le quartier de la Guillotière du côté du 7^e arrondissement nous souhaitons valoriser, aux côtés des magasins traditionnels, les restaurants et le commerce asiatiques et les salons de coiffure africains qui sont autant de vitrines de la diversité du quartier. L'enjeu n'est pas de gommer mais de faire de cette diversité un véritable atout.

Bien sûr, le quartier doit garder son rôle d'accueil, mais l'objectif majeur est celui de la mixité et qu'il reste un quartier populaire de centre-ville. La fonction d'accueil ne doit pas être confiée uniquement à certains quartiers, ce

qui conduirait à les figer ; elle doit être répartie sur l'ensemble du territoire. D'ores et déjà, l'ensemble des quartiers populaires assure cette fonction ; il faudrait l'élargir aux autres quartiers de la ville. Bien qu'il convienne de créer de meilleures conditions d'accueil et d'intégration, je ne suis absolument pas convaincu que ce soit dans des quartiers qui concentrent les difficultés que l'on favorise le mieux l'intégration, même si on y met les moyens. En ce sens, l'installation du Cada place Latarjet, au cœur du quartier d'habitat social de Mermoz sud ne me semble pas avoir été particulièrement judicieux.

Ainsi, le quartier de Mermoz-sud qui accueille des ménages modestes voire en situation de précarité grâce aux loyers de ses logements particulièrement bas n'est pas à renforcer dans son rôle d'accueil ?

Ce quartier concentre effectivement une population en situation de fragilité et face à cette réalité les moyens supplémentaires accordés dans le cadre des Zep par exemple n'ont jamais été à la hauteur des besoins.

Si le collège Grignard qui scolarise les enfants de Mermoz a de bons résultats, c'est avant tout parce que son champ de recrutement est large et qu'il accueille une mixité de population, pas parce qu'il bénéficie de moyens supplémentaires.

À partir des données de l'Onzuz, nous avons retravaillé les éléments pour mieux mesurer la réalité des moyens accordés dans les quartiers prioritaires et force est de constater qu'ils ont plus reculé que dans les autres secteurs. Un certain nombre de chercheurs proposent d'ailleurs que ces moyens soient à minima doublés pour être à la hauteur des besoins.

L'enjeu principal demeure celui de la mixité et dans l'attente d'atteindre cette mixité, il faudrait des moyens supplémentaires et surtout une mobilisation du droit commun pour adapter les moyens à la spécificité et aux difficultés des populations de ces territoires. On ne peut pas travailler de la même façon dans les établissements scolaires d'un quartier privilégié que dans ceux des quartiers en politique de la ville, dans un quartier qui accueille une très large majorité de français qui maîtrise la langue et les codes et des quartiers qui abritent des populations de plus d'une trentaine d'origines différentes. Cependant, si je conçois la nécessité d'une spécialisation des services publics dans les quartiers qui concentrent les populations fragiles comme le suggère Philippe Estèbe, je ne conçois pas de l'envisager durablement puisque pour moi, l'enjeu est celui de la mixité et de la prise en charge des publics fragiles dans tous les quartiers de la ville et pas seulement dans certains territoires dédiés à cette fonction. On ne peut pas envisager un devenir de l'agglomération avec des quartiers ségrégués, des quartiers qui concentrent des populations fragiles. Les politiques publiques anté-

rieures ont conduit à cette concentration dont on peut mesurer aujourd'hui les conséquences. Il est impératif aujourd'hui d'aller dans le sens inverse et de ne plus stigmatiser et exclure les plus modestes.

Différents chercheurs ont démontré l'intérêt de forme d'entre-soi ou d'entre-pairs dans les processus d'intégration. Or, en prônant la mixité à tous prix, il semble que vous ne reconnaissez pas ces fonctions ?

Il me semble important de ne pas faire de fausses interprétations de la situation des quartiers et d'avoir conscience que, dans les quartiers d'habitat social, on a rarement un choix d'entre-soi, et que généralement le choix est imposé. Le logement social n'est pas un logement choisi, mais un logement attribué !

Et il me semble particulièrement important de faciliter la mobilité des ménages pour que le logement attribué ne soit pas un logement subi. Les demandes de mutations des ménages provenant de ces quartiers devraient d'ailleurs être prioritaires comme le sont celles des ménages concernés par les opérations de renouvellement urbain.

Autre contre-vérité, les gens de ces quartiers sont des semblables. C'est totalement faux, la mixité est extraordinaire dans ces quartiers qui abritent des personnes d'origines diverses et où peuvent se côtoyer plus de trente ou quarante nationalités.

L'entre-soi est le fait des catégories supérieures où de classes moyennes qui ont tenté de vivre un entre-soi dans le périurbain en le conjuguant avec le mythe de la maison individuelle. De mon point de vue, il faudrait impérativement casser ce mythe de la petite maison dans la prairie, totalement contreproductif du développement durable et de qualité de vie pour les gens. Nombre de personnes en sont victimes car, certes le logement qu'elles ont trouvé dans le périurbain est probablement plus grand et plus agréable que celui qu'elles auraient pu s'acheter en ville, mais ce qu'elles ont économisé sur le logement, elles l'ont probablement perdu sur la mobilité et les services, et parfois connaissent des situations particulièrement difficiles, voire douloureuses.

Le vote pour le Front National dans ces territoires est d'ailleurs sûrement l'expression d'une profonde déception et d'une immense frustration.

Si les quartiers en politique de la ville abritent une majorité de pauvres, tous les pauvres n'habitent pas dans un quartier prioritaire. N'y a-t-il pas une forme d'injustice à définir des périmètres ?

Le travail que nous avons conduit dans le cadre de la géographie prioritaire à retenir pour la politique de la ville à l'échelle de la ville montre que l'on a une concentration des populations modestes dans les quartiers en politique de la ville, même si effectivement on note des fragilités ailleurs, diluées dans la ville. La politique de la ville est une politique de développement local, de transformation urbaine et sociale des quartiers avec et par les habitants. Son rôle est d'agir sur les territoires les plus en difficulté, pas sur l'ensemble des publics en situation de fragilité qui relève des politiques de droit commun.

Et croyez moi, il reste beaucoup à faire...

Le géographe Christophe Guilluy invite à élargir l'approche de la pauvreté et des territoires de pauvreté. Il démontre que la question sociale ne se réduit pas à la question des banlieues et que la ville d'aujourd'hui, qui n'a plus besoin des classes populaires, devient une ville sans le peuple.

Selon lui, on est face à une géographie « imposée » par un discours médiatique qui divise la France entre les banlieues d'un côté et les territoires de classes moyennes de l'autre.

Nouvelles fractures sociales en France ?

(extrait)¹



— par Christophe Guilluy²

Un constat s'impose : les discours entendus ne reflètent pas la réalité des dynamiques en cours, notamment celle de la dynamique de recomposition sociale des territoires. La perception des territoires est le fruit de deux héritages historiques - celui de la révolution industrielle et celui de la période des Trente Glorieuses - mais aussi d'une construction médiatique (peut être plus puissante).

La vision dix-neuviémiste des territoires oppose les quartiers ouvriers et les régions industrielles aux quartiers bourgeois et aux régions plus tertiaires. Héritée de la révolution industrielle, cette géographie est en train de s'effacer.

Une autre géographie est venue compléter ce dispositif. Il s'agit de la géographie sociale héritée des Trente glorieuses, la géographie de la moyennisation de la société française, celle de la France pavillonnaire, la France du périurbain devenant, au-delà des villes, la France des classes moyennes en voie d'ascension sociale. Cette géographie, elle aussi, est en train d'évoluer, de se transformer et, dans une certaine mesure, de s'effacer.

Qu'elles soient héritées de la révolution industrielle ou de la période des Trente glorieuses, ces perceptions de la géographie sociale ont un défaut : elles ne prennent pas en compte les effets considérables de la mondialisation sur la recomposition économique et sociale des territoires.

Ces dynamiques sont d'autant plus difficiles à appréhender qu'un discours médiatique s'est imposé depuis près de 20 ans à partir de la crise des banlieues. Ce discours médiatique divise la société française entre les banlieues d'un côté et les territoires de la classe moyenne de l'autre, dans une caricature absolue : Villiers-le-Bel et le reste de la société.

C'est une construction typiquement médiatique. Malheureusement, les politiques courent souvent après la vision médiatique, à un point tel que celle-ci inspire désormais les politiques publiques qui se mettent en œuvre.

¹ Intervention prononcée lors du colloque « Territoires et classes sociales en France dans la mondialisation » Fondation Res Publica, janvier 2008.

² Christophe Guilluy propose une vision des territoires qui se différencie des approches habituelles. Pour appréhender les territoires aujourd'hui, il faut déconstruire ce discours médiatique qui résume la question sociale à celle des banlieues occultant ainsi les conflits de classes et qui ne prend pas en compte les effets, pourtant considérables, de la mondialisation sur la recomposition économique et sociale des territoires.

Déconstruire une géographie sociale médiatique

La description de la véritable dynamique des territoires passe par une déconstruction de ce discours médiatique qui résume la question sociale à celle des banlieues. Cette approche est en réalité très confortable car elle permet d'évacuer la question sociale (et celle des effets de la mondialisation sur la recomposition sociale des territoires) au profit d'une thématique qui rappelle celle des « in » et des « out », la société française étant alors divisée entre des territoires « in » mais majoritaires et des territoires « out » mais minoritaires. Cette approche, qui remplace la question du conflit de classes par celle de la gestion des exclus, est celle que les élites mondialisées cherchent à nous imposer depuis 20 ans. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si Bernard-Henry Lévy explique qu'aujourd'hui « la question des banlieues est LA question sociale ».

Derrière de constat il y a évidemment le glissement de la gauche sociale vers une gauche sociétale... Les banlieues symbolisant évidemment pour BHL une France qui « rejette » ces « minorités visibles » dans ces zones de relégation que seraient les banlieues françaises.

C'est ainsi que s'est construite en 20 ans une géographie sociale qui décrivait, en creux, la France raciste, la France moisie etc.

Il est d'autre part très rassurant de penser qu'à l'exception d'un millier de quartiers qui vont mal en France, le reste va plus ou moins bien. Il n'y a donc pas de remise en cause fondamentale de ce qui fait la société française : on se croit toujours dans une dynamique d'ascenseur social pour tous.

Qu'en est-il en réalité ?

Les banlieues sont-elles ces territoires où les gens seraient « assignés à résidence » ou « relégués » ? Il y aurait beaucoup à dire sur l'emploi de ces expressions empruntées à l'univers quasi concentrationnaire pour décrire une réalité urbaine. L'analyse sérieuse de la réalité du pays montre qu'en réalité la question du chômage, de la précarité, du chômage des jeunes diplômés n'est pas spécifique aux banlieues. La pauvreté non plus. On rappellera utilement que 80 % des ménages pauvres urbains ne vivent pas dans les quartiers sensibles, ce qui n'est pas illogique puisque près des trois quarts des ménages pauvres ne vivent pas non plus dans le parc social. Le revenu médian des ménages est d'ailleurs plus élevé dans le parc locatif social que dans le parc locatif privé.

De la même manière comment décrire un univers où les habitants ne bougent pas alors même que, jusqu'à une période récente, les banlieues faisaient partie des territoires où le taux de mobilité était le plus élevé (61 % des habitants des Zus en 1999 ne vivaient pas dans ces quartiers en 1990).

De la même, si le taux de chômage évolue peu d'un recensement à l'autre, il faut rappeler que ce ne sont pas les mêmes chômeurs qui sont recensés à chaque date. La réalité des banlieues est celle de la mobilité, des gens entrent, d'autres sortent. Ceux qui arrivent sont évidemment plus pauvres car arrivant souvent de pays du sud, ceux qui partent, souvent des jeunes diplômés, le sont moins.

Ces dynamiques positives sont le plus souvent occultées, comme s'il fallait absolument maintenir un discours misérabiliste sur ces territoires pour, là encore enfermer la question sociale dans une thématique sociétale, ici la question des discriminations des nouveaux exclus.

Cette lecture d'une société divisée entre ces quartiers sensibles et le reste des territoires ne tient pas et ne permet pas de distinguer la recomposition sociale de tous les territoires.

Le modèle de la ville sans le peuple : étalement urbain et gentrification

Que s'est-il passé en réalité ?

Depuis les années 1960-70, on a assisté à un étalement urbain considérable. Aujourd'hui, la limite de la ville, contrairement à ce qu'on imagine, n'est pas, n'est plus, la banlieue.

Les discours récurrents sur « l'autre côté du périph » sont d'ailleurs assez étonnants quand on sait qu'aujourd'hui, « de l'autre côté du périph », c'est encore le centre. Du fait de l'étalement urbain, la quasi-totalité des banlieues et des quartiers sensibles se retrouvent aujourd'hui au centre des grandes métropoles de ce pays. La Courneuve se situe à dix minutes en RER de Paris, tout comme Villiers-le-Bel. L'analyse de la réalité des territoires révèle que, géographiquement, l'ensemble des quartiers sensibles sont aujourd'hui, de fait, dans une logique de centralité. C'est d'ailleurs ce qui explique les explosions récurrentes auxquelles on assiste dans les banlieues car ces quartiers pauvres se situent désormais au cœur des métropoles les plus riches. Mais c'est aussi cette centralité qui permet aujourd'hui le processus d'ascension sociale minoritaire (mais réel) de bon nombre de jeunes issus de l'immigration.

Cet étalement urbain a accompagné la recomposition économique des villes. Aujourd'hui, les grandes villes – nous retrouvons la question de la mondialisation – se sont spécialisées vers des emplois de plus en plus qualifiés, avec une désindustrialisation massive depuis vingt ou vingt-cinq ans. Les délocalisations ne concernent d'ailleurs pas tant les industries qui partent à l'étranger que celles qui quittent les villes pour le périurbain et le rural. Une recomposition économique du territoire a bel et bien précédé cette recomposition sociale : tandis que les industries se délocalisaient, le logement social attaché à ces industries restait, lui, dans la ville : c'est l'histoire même des banlieues. Par contre, l'emploi était parti ailleurs, à l'étranger ou dans les espaces ruraux ou périurbains.

C'est un point fondamental : la recomposition économique des grandes villes induit inévitablement une recomposition sociale. La métropolisation a, en effet, entraîné une spécialisation des activités et des emplois des grandes villes dans les secteurs les plus qualifiés, attirant les catégories les plus aisées, les catégories moyennes supérieures : c'est le phénomène de gentrification : l'appropriation par des catégories aisées ou moyennes de l'ensemble des quartiers populaires des villes. Le modèle urbain d'aujourd'hui n'est plus celui du XIX^e siècle, le modèle intégrateur de la révolution industrielle. La ville attirait alors les catégories populaires parce qu'elle en avait besoin.

Aujourd'hui, dans le contexte de la mondialisation, la ville n'a plus besoin, pour créer ses richesses, des catégories populaires.

Cette évolution décrit exactement la recomposition à laquelle on assiste dans les grandes villes, y compris en ce qui concerne le logement.

On parle beaucoup du logement social mais historiquement, c'est le parc privé qui a accueilli les catégories populaires dans les villes. Quand on parlait de quartiers populaires à Paris, à Lille ou dans d'autres grandes villes, il s'agissait d'abord de ce qu'on appelait « le parc privé social de fait ». Le marché créait l'offre de logement pour les catégories populaires. Or ce sont ces logements-là qui sont en train de disparaître. Si la question du parc social est importante elle n'est donc pas fondamentale. Aujourd'hui, tout le monde

L'analyse de la réalité des territoires relève que, géographiquement, l'ensemble des quartiers sensibles sont aujourd'hui, de fait, dans une logique de centralité.

Le modèle urbain d'aujourd'hui est celui de « la ville sans le peuple ».

est d'accord sur la nécessité de créer du logement social, mais quid du « parc privé social de fait » qui disparaît ? La disparition du parc privé social de fait, notamment des logements en loyer de 1948, n'est pas un sujet de réflexion, pas plus à droite qu'à gauche. Cette thématique est trop « sensible » car elle met en lumière l'impuissance du politique face aux logiques du marché. Alors même que disparaissait la majorité du parc privé de ces catégories populaires, on entendait invariablement : « Il faut construire du logement social ». Certes, mais, dût-on imposer 25 % de logements sociaux, ils ne compenseront jamais la disparition de ce parc privé social de fait. Cela montre bien que le modèle urbain d'aujourd'hui est celui de « la ville sans le peuple ». C'est révélateur de ce que vivent les sociétés post-industrielles, c'est-à-dire de l'inutilité des catégories populaires. On pourrait, très cyniquement, démontrer que, les catégories populaires étant devenues inutiles, le parc social qui, aujourd'hui encore, accueille dans les banlieues ces catégories populaires ne sert économiquement plus à rien. C'est le problème des pouvoirs publics : la gestion des banlieues repose sur ce type de logique. Cela pose, au-delà de la question territoriale, la question fondamentale de la mondialisation. La connexion entre la disparition de l'emploi pour les catégories populaires et leur disparition de la ville est évidente. Or, aujourd'hui, on n'a pas vu cette recomposition sociale.

On a parlé de l'étalement urbain mais celui-ci ne se fait pas n'importe comment. Cette recomposition sociale s'est réalisée à catégorie populaire égale. Aujourd'hui les catégories populaires - ouvriers et employés - représentent environ 60 % de population active, comme dans les années soixante. Le départ massif des catégories populaires des grandes villes se fait à catégories sociales égales, c'est-à-dire au prix d'un tri énorme, considérable, effectué au long des vingt ou vingt-cinq dernières années.

Naissance d'une « France périphérique et majoritaire »

Où ces catégories sociales se retrouvent-elles ?

Elles sont reléguées au-delà de la banlieue. Le lointain aujourd'hui, n'est plus « de l'autre côté du périph », mais beaucoup plus loin, de l'autre côté de la banlieue. On entend beaucoup débattre du « Grand Paris »... Il faut évidemment faire un grand Paris puisque, de fait, la Seine-Saint-Denis fait partie du centre de l'aire urbaine parisienne, il n'y a là-dessus aucun débat géographique. Les grandes villes se spécialisant vers de l'emploi très qualifié, donc des catégories sociales aisées, « bobo » ou grands bourgeois, les banlieues se retrouvent insérées dans des environnements très embourgeoisés.

Chaque année, l'observatoire des zones sensibles dresse un bilan et chacun s'étonne de la conclusion : l'écart de revenus entre les banlieues et leur agglomération a augmenté ! La belle affaire ! Puisque l'ensemble des grandes agglomérations se spécialisent vers l'emploi high-tech et les catégories sociales aisées, le décalage croît inévitablement.

C'est le cœur de la crise des banlieues : les écarts de revenus, les inégalités sociales et culturelles entre les banlieues et leur environnement ne vont cesser d'augmenter puisque la dynamique est à la spécialisation des grandes villes vers de l'emploi plus qualifié. C'est une tendance structurelle qui entraîne, non une relégation spécifique de telle ou telle population dans les « quartiers », mais une

spécialisation des villes débouchant sur l'idée que les catégories populaires n'y ont plus leur place.

Étonnamment, à côté de ce grand mouvement d'éviction des catégories populaires, on observe le flux migratoire inverse amenant les catégories populaires immigrées vers les grandes villes embourgeoisées, notamment dans les banlieues, suivant précisément le chemin inverse des autres catégories populaires. C'est un choc énorme : les villes ont accueilli, ces vingt dernières années, notamment via l'immigration familiale, une immigration totalement déconnectée du marché de l'emploi. Le diagnostic concernant la banlieue est essentiellement, selon moi, la déconnexion du marché de l'emploi de populations pas ou peu qualifiées. Ce point est fondamental : avec ce flux totalement déconnecté des autres flux migratoires, on assiste à un phénomène structurel qui explique la crise des banlieues.

Il faut ensuite évoquer la constitution de ce que j'appelle une France périphérique. C'est la France qui démarre de l'autre côté des banlieues. Cette France pavillonnaire des

classes moyennes, souvent décrite, correspondait à une réalité dans les années 1970. À cette époque, jusqu'en 1975, cette réalité s'inscrivait dans une logique positive d'ascenseur social. Aujourd'hui arrivent sur ces territoires des catégories modestes, voire précaires. Statistiquement, les gens qui arrivent aujourd'hui dans l'espace rural sont des gens modestes et la moitié d'entre eux sont des précaires. Il y a bien une spécialisation sociale des migrants sur ces territoires.

Les médias ont construit un autre mythe : celui du cadre qui s'installe à la campagne avec son ordinateur. Ce phénomène existe mais le fond n'est pas là. On comprend d'ailleurs la logique médiatique qui véhicule cette image très rassurante. En réalité, le cadre reste en ville et achète une résidence secondaire.

Je lie, dans ce que j'appelle la France périphérique, la France périurbaine et la France rurale car il y a une vraie unicité sociale et culturelle de ces espaces périurbains et ruraux où arrivent des catégories populaires, majoritairement des ouvriers et des employés. Aujourd'hui l'habitat type de l'ouvrier est la maison individuelle. Le logement collectif ouvrier appartient au passé. Il faudrait d'ailleurs réfléchir sur le lien entre le basculement de la classe ouvrière du logement collectif vers le pavillonnaire, sa disparition du discours de la gauche et sa disparition culturelle, comme si, en quittant les immeubles, l'ouvrier avait définitivement disparu du champ de vision des décideurs, notamment à gauche.

Il faut aussi souligner que cette France périurbaine et rurale est la France majoritaire. 80 % d'urbains en France, chiffre magique ? Réalité statistique : si on comptabilise le pôle urbain + les pôles périurbains, on a bien 80 % de gens qui vivent en ville.

Mais dans quelle ville ?

La réalité, c'est que le centre dense, la ville-centre, ne représente plus aujourd'hui que 25 % de la population ; si on inclut les banlieues, on arrive à 30 % ou 35 %. La France des villes denses (villes-centres + banlieues) est une France minoritaire et c'est là que la gauche est majoritaire. Inversement, la visibilité de cette France majoritaire est nulle pour la gauche.

On vit encore sur une représentation du territoire selon laquelle le périurbain et le rural seraient marginaux. La réalité, c'est que ce sont aujourd'hui ces espaces qui pèsent démographiquement.

Leur dynamique est d'ailleurs beaucoup plus forte que celle des pôles urbains. Les chiffres révèlent, dans les dix dernières années, une croissance du périurbain de

Aujourd'hui l'habitat type de l'ouvrier est la maison individuelle. Le logement collectif ouvrier appartient au passé.

3,5 % par an, contre 0,4 % pour les pôles urbains. Des familles s'installent, la jeunesse est très présente. Le rural forcément vieillissant et les banlieues forcément jeunes font aussi partie des clichés. La réalité, c'est qu'on vieillit aussi en banlieue. C'est un scoop : les jeunes d'il y a vingt ans ont quarante ans aujourd'hui ... mais on continue à parler des jeunes des banlieues ! D'ailleurs, les statistiques montrent que le stock de jeunes dans les Zus baisse. Eux aussi vieillissent... On peut très légitimement imaginer, dans quelques années, un papy-boom des cités. On l'observe déjà dans le parc social.

Au cours de travaux sur les quartiers de logements sociaux, j'ai pu observer la pesanteur des politiques publiques avec, par exemple, des programmes ciblant « les jeunes » dans des immeubles habités par des plus de 60 ans !

Inversement, dans le rural, s'il subsiste un stock de population vieillissante, beaucoup de jeunes ménages, souvent précaires, s'installent. Il y a aussi une « jeunesse rurale » (terminologie qui étonne), une jeunesse périurbaine, très souvent touchée par le chômage. Il est intéressant de noter qu'il s'agit souvent de jeunes diplômés. J'avais fait une cartographie du chômage des jeunes diplômés suite à la médiatisation du chômage des jeunes diplômés dans les banlieues (puisque la « question sociale » est dans les banlieues, les thématiques ne peuvent surgir que de là...). La thématique « jeunes diplômés » est apparue dans les médias notamment autour de la question des jeunes diplômés issus de l'immigration qui ne trouvaient pas d'emploi. Or les chiffres révélaient que la majorité des diplômés au chômage sont des jeunes des espaces ruraux et périurbains. Ce constat montre évidemment que c'est bien la question de l'ascension sociale des jeunes issus des milieux populaires qui est posée. Pas celle de tel ou tel quartier. Question sociale essentielle, que les élites préféreront dissimuler une nouvelle fois derrière la question des banlieues.

PARTIE 2

—

La mixité en question

⋮

LE LOGEMENT

—

L'ESSENTIEL

La politique du logement est au cœur de la réalisation de l'objectif de mixité sociale qui s'envisage en effet d'abord à travers la mixité résidentielle.

En la matière, le Grand Lyon souhaite favoriser une mixité résidentielle équilibrée sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, ce qui implique une meilleure répartition du logement social et également une action sur le parc privé. De multiples questions se posent : dans quelle mesure la politique du logement garantit la fabrique de la mixité sociale dans la ville ? Ne faudrait-il pas adopter une approche plus globale et partenariale pour dessiner des axes de progrès ?

VERS UNE APPROCHE GLOBALE DU LOGEMENT

La politique du logement social du Grand Lyon peut se résumer en deux mots : augmentation de la production et amélioration de la répartition

Comment la situation du logement a-t-elle évolué depuis les années 1950 en France ? Quelles sont les principales caractéristiques de la politique du logement du Grand Lyon ?

Les repères apportés incitent à l'optimisme. Quand en 1954 l'Abbé Pierre lançait son appel en faveur des sans-logis, nombre de personnes mouraient dans la rue ou dans des taudis. Depuis lors, le parc de logement a doublé (34 millions) et les conditions de logement des Français se sont grandement améliorées. Pour autant, le logement représente une part croissante dans le budget des ménages et la question du logement cristallise les inquiétudes, avec l'emploi, la santé et le pouvoir d'achat.

Avec la loi SRU, le taux de logement social devrait atteindre 24 % en 2016 dans l'agglomération lyonnaise. Cet objectif se révèle d'autant plus nécessaire que la demande augmente et que le profil des demandeurs se précarise. Le Grand Lyon soutient la production de logements sociaux dans toute l'agglomération, mais priorise les secteurs du Centre et de l'Ouest. Toujours dans un objectif de mixité, le Grand Lyon a engagé un partenariat avec les promoteurs pour soutenir la production et notamment la création de logements abordables. Les témoignages indiquent que les requalifications à Mermoz nord améliorent l'image du quartier et des habitants eux-mêmes.

➔ **Catherine Panassier, Logement : éléments de repère en France et dans l'agglomération lyonnaisep.51**

La Communauté urbaine mènera demain une politique de l'habitat encore plus ambitieuse dont le logement social ne sera qu'un aspect

Parce que les problèmes de logement concernent aujourd'hui la majeure partie de la population, la politique du logement ne peut se réduire à la construction et la réhabilitation du logement social. Elle doit se poser la question de comment agir pour loger tous les Grands Lyonnais, et notamment comment produire du logement abordable pour les ménages à revenus intermédiaires. Comme l'explique Olivier Brachet, vice-président du Grand Lyon délégué au logement, face à une situation du logement tendue, il faut casser les vieux schémas de pensée qui séparent ce qui relève du logement privé et du logement subventionné : les deux sont indissociables et nécessaires. L'enjeu de la production de logements abordables financièrement suppose de bâtir une politique de l'habitat à part entière, c'est-à-dire distincte de la politique de la ville dont les enjeux sont différents. Mieux identifiée, la politique de l'habitat pourra alors mieux dialoguer avec l'ensemble des politiques d'agglomération (planification urbaine, développement économique, etc.) et des fonctions support de la collectivité (foncier, finances, etc.). C'est de cette transversalité de réflexion et d'intervention que pourront naître les réponses plurielles et composites qu'appelle l'enjeu du logement. Le logement va nécessairement prendre de l'ampleur et avoir une plus grande part dans le budget communautaire. Force est aussi de constater qu'il faudra de plus en plus raisonner à l'échelle de la métropole pour résoudre la question des zones tendues.

➔ **Olivier Brachet, Il faut développer une approche globale du logementp.62**

MIXITÉ RÉSIDENTIELLE ET MIXITÉ SOCIALE

La mise en œuvre de la mixité impose de s'accorder sur des réponses concrètes

Dans l'agglomération lyonnaise, la mixité résidentielle se concrétise par la mise en œuvre d'importants programmes de renouvellement urbain dans les anciens quartiers d'habitat social tels La Duchère, par la mise en œuvre des SMS - secteurs de mixité sociale - qui consistent à réserver un minimum de 20 % de logements sociaux dans tout programme neuf de construction, et à travers les grands projets urbains, Carré de Soie (Vaulx-en-Velin/Villeurbanne) La Buire et Confluence à Lyon. Les partenaires impliqués, collectivité, bailleurs sociaux et promoteurs participent de la mise en œuvre de l'objectif de mixité avec leur propre vision de cet enjeu. Patrice Tillet, directeur d'Alliade Habitat (plus important bailleur social de l'agglomération lyonnaise), Serge Derderian de la FNAIM, Jean-Xavier Bonnet, directeur Rhône-Alpes/Midi-Pyrénées de Bouwfonds Marignan Immobilier (premier promoteur à s'être engagé dans le projet Carré de Soie), Olivier Brachet vice-président du Grand Lyon délégué au logement, Louis Lévêque adjoint au maire de Lyon, et enfin Véronique Zwick adjointe au logement de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or indiquent comment ils perçoivent l'enjeu de mixité. À leurs yeux, poursuivre un objectif de mixité résidentielle dans les quartiers, dans la ville, dans l'agglomération, permet à ces espaces d'abriter une population hétérogène, d'être peuplés d'habitants distincts, notamment par leurs revenus. Parmi les questions soulevées, les acteurs s'interrogent si, dans un programme de construction, il vaut mieux dédier une allée au logement social ou répartir les logements sociaux dans chacune des allées, avoir des espaces communs pour tous ou séparés, ou encore s'il faut associer les gestionnaires aux moments de la conception des programmes.

➔ **Catherine Panassier, Mixité dans la ville : quand les acteurs de l'agglomération en parlentp.69**

La mixité est un moyen davantage qu'un objectif, et ne peut être contrainte

Alliade Habitat gère un parc de 32 000 logements sociaux dont 25 600 dans l'agglomération lyonnaise. Pour Patrice Tillet son directeur, la mixité n'a du sens que si elle produit de la diversité. La mixité est plus un moyen qu'un objectif. Force est de constater qu'au-delà des idées reçues, les modes de vie différents et leur confrontation n'est pas toujours compatible avec l'idée que l'on peut se faire de la mixité. Par ailleurs, les volontés d'entre soi, ou de s'élever en se distinguant sont grandes. Il estime que le rôle d'Alliade Habitat est de faciliter la mixité, pas de l'imposer, parce qu'on ne peut pas forcer les gens à vivre dans une injonction de mixité sociale. Autant il faut faciliter la mobilité des ménages qui demandent à muter, autant il faut entendre les volontés de rester dans son logement ou dans son quartier, et accepter certaines formes d'entre soi à de petites échelles. Contre la pensée technocratique de ceux qui pensent qu'il faut forcer l'intégration, normaliser les quartiers, il rappelle que nombre d'habitants sont satisfaits de vivre dans un quartier populaire. Il faut alors admettre l'existence et le rôle de ces quartiers.

➔ **Patrice Tillet, La mixité ne s'impose pasp.74**

Dissocier la mixité du seul critère des revenus, prendre en compte la situation de l'emploi et la précarité, mieux combiner mobilité et mixité, mixité résidentielle et mixité sociale... : analyses et propositions

Les politiques de mixité dans l'habitat semblent trop souvent se baser sur le critère des revenus des ménages, qui conditionnent l'attribution du logement. Ce critère est insuffisant, déplorent les acteurs du logement. Fatima Ghourabi invite par exemple à prendre en compte aussi la situation par rapport au travail, et ainsi de « mélanger » des personnes qui travaillent avec celles qui sont sans emploi dans les immeubles ; Louis Lévêque ajoute qu'il faut veiller à ce que des personnes au RSA côtoient des personnes en emploi stable. Bref, sur les grandes questions posées par la mise en œuvre de l'objectif de mixité (comment combiner mobilité des ménages qui souhaitent changer de logement et objectif de mixité ?, comment faire pour que la mixité résidentielle se traduise par de la rencontre et des liens qui se tissent ?, comment accompagner la mixité résidentielle pour avoir de la mixité sociale réelle ?, comment mieux faire jouer son rôle au parc privé ?, quelles formes doivent prendre les interventions de la collectivité ?,...), acteurs et élus donnent leur analyse. Il est ainsi admis que la mixité résidentielle doit être accompagnée pour fabriquer de la mixité sociale. En effet, faire cohabiter dans un même immeuble ou un même quartier des gens différents par leur revenu ou par leur culture ne produit pas systématiquement du lien social, il est alors nécessaire d'agir sur le vivre ensemble (culture, loisirs...) pour créer de la mixité sociale ; admis aussi que le logement social n'est qu'une partie de la réponse à la question du logement abordable. Pour produire du logement abordable, la question de la maîtrise des coûts de construction est alors majeure. C'est une question certes difficile (la hausse du coût de la production est notamment la conséquence de l'application de normes multiples), mais qui doit trouver, et trouve déjà des réponses : le Grand Lyon définit ainsi des combinaisons possibles selon les territoires pour arriver à une production de logements en dessous du prix moyen du marché

➔ **Catherine Panassier, La mixité en actes : les propositions des acteurs de l'agglomération.....p.76**

Comment la situation du logement a-t-elle évolué depuis les années 1950 en France ? Comment les Français apprécient-ils leur logement ? Sont-ils majoritairement locataires ou propriétaires ? Comment l'augmentation du prix du logement est-elle appréhendée par les habitants ? Les élus ? Les promoteurs ? Quelles sont les principales

caractéristiques de la politique du logement du Grand Lyon ? Comment cette politique se traduit-elle en actes ?

C'est à cet ensemble de questions que cet article apporte des éléments d'information et de repère.

Logement : éléments de repère en France et dans l'agglomération lyonnaise



— par Catherine Panassier

La situation du logement en France était particulièrement difficile au sortir de la seconde guerre mondiale.

Quand en 1954 l'Abbé Pierre lançait son appel en faveur des sans-logis, nombre de personnes mouraient dans la rue ou dans des taudis. Cet appel a participé d'une prise de conscience qui a conduit à la mise en œuvre d'importantes politiques de construction de logements. Depuis, et en cinquante ans, le parc de logement a doublé en réponse à la situation très dégradée au sortir de la seconde guerre mondiale, puis à l'arrivée massive des rapatriés d'Algérie et des travailleurs immigrés puis de leur famille. L'effort de construction a porté d'abord sur des immeubles collectifs jusqu'au milieu des années soixante-dix, avec notamment la construction des grands ensembles d'habitat social dans les banlieues des villes, puis davantage sur les maisons individuelles.

En 2010, le nombre total de logements autorisés sur la France entière était de 453 540 (167 408 logements individuels purs, 73 050 individuels groupés, 32 710 en résidence et 180 372 collectifs). Aujourd'hui on estime en France (métropole et Dom) à près de 34 millions le nombre total de logements selon le Ministère du logement.

En un demi-siècle, les conditions de logement des Français se sont grandement améliorées.

Si la situation du logement en 1954 était marquée par une profonde pénurie, elle était également caractérisée par un important niveau d'inconfort : plus de quatre logements sur dix n'avaient pas l'eau courante, les trois quarts n'étaient pas équipés d'un WC intérieur et neuf sur dix ne disposaient ni de douche ni de baignoire.

Aujourd'hui 98 % des habitations disposent de ces trois conditions de confort élémentaire. En 2006, l'INSEE évaluait à 1,5 % la part des logements sans confort sanitaire alors qu'elle était encore de près de 27 % en 1978. Par ailleurs, le nombre de personne par logement est passé de 3,05 en 1954 à 2,8 en 1978 et à 2,3 en 2006. Un tiers des logements est occupé par une personne seule, un autre tiers par deux personnes.

Le logement « moyen » comporte aujourd'hui quatre pièces d'habitation, soit une de plus qu'en 1954, et la surface moyenne des logements a augmenté passant de 77 m² à 91 m² entre 1978 et 2006.

Sur la même période, le nombre de ménages estimant que leurs conditions de logement sont insuffisantes ou très insuffisantes est passé de 13,4 % à 6,5 %.

Le logement en France aujourd'hui

Une majorité de propriétaires, mais une proportion parmi les plus faibles d'Europe

57,8 % des ménages français sont propriétaires (chiffres INSEE 2009); ils étaient 54,1 % vingt ans plus tôt. Huit propriétaires sur dix habitent une maison individuelle. Le nombre de propriétaires accédants se stabilise depuis 2000 après avoir reculé au cours des années 1990.

Dans l'Union européenne, 65 % des ménages sont propriétaires de leur logement, et dans tous les États membres, sauf en Allemagne (46 %), plus de la moitié des ménages possèdent leur logement. La France fait partie des pays où la proportion de propriétaires est la plus faible.

En 2007, 6,5 millions de ménages sont logés dans le parc locatif privé et 5 millions sont locataires dans le parc social et celui des collectivités locales. Alors que les maisons prédominent dans l'ensemble du parc, elles représentent seulement un quart des logements en location.

Depuis 2002, le parc locatif privé se développe un peu moins vite que le parc locatif social, malgré les dispositifs en faveur de l'investissement locatif privé.

83% des Français sont satisfaits de leur logement

D'après les résultats de l'enquête réalisée en mars 2012 par l'Ifop pour seloger.com, 35 % des Français se déclarent très satisfaits de leur logement, un score en hausse par rapport à 2010, et 48 % plutôt satisfaits. Les principaux satisfaits sont les retraités, mariés, propriétaires d'une maison. Seuls 4 % ne sont pas satisfaits.

Un logement apprécié mais qui coûte de plus en plus cher

Le logement représente une part croissante dans le budget des ménages. Depuis 2000, alors que les prix à la consommation ont augmenté de 19 %, ceux des logements anciens ont explosé de 107 %. D'après les chiffres de l'observatoire Clameur, la part effective du loyer dans les dépenses représente 30 % à 50 % du revenu pour un locataire sur deux. Même lorsqu'en 2011 les ventes baissaient, le prix moyen du mètre carré poursuivait sa flambée, augmentant de 6,4 % en province et de 12,5 % en Ile-de-France. À Paris, au troisième trimestre 2011, le prix moyen du mètre carré atteignait 8300 €/m².

À Lyon en 2012, le prix moyen du mètre carré est compris entre 3200 €/m² et 3600 €/m² dans la ville de Lyon selon les différentes sources d'estimation. Il varie selon les quartiers entre 2026 €/m² et 4958 €/m². Dans les communes limi-

trophes, il varie entre environ 2000 €/m² (Pierre Bénite) et 4160 €/m² (Saint-Didier-au-Mont-d'Or), en passant par 2611 €/m² à Villeurbanne ou 3100 €/m² à Ecully. L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans présentée dans la note d'analyse du centre d'analyse stratégique en avril 2011 montre que depuis quinze ans, les prix du logement en France connaissent une évolution apparemment déconnectée de celle des loyers :

- les loyers, à surface et qualité constantes, ont globalement évolué comme le revenu disponible moyen. La dépense de logement a néanmoins augmenté, compte tenu de l'élévation de la taille moyenne et de la qualité des logements. Ce mouvement n'est pas homogène sur le territoire et entre les différentes catégories de revenus ;
- en revanche, les prix d'acquisition ont doublé et cette hausse généralisée ne semble pouvoir être expliquée que marginalement par l'augmentation du coût de la construction ou un déficit généralisé de construction.

La croissance relativement modérée des loyers infirme l'hypothèse d'une pénurie généralisée de logements. En revanche, la rareté du foncier dans les zones les plus demandées contribue probablement assez fortement à la hausse des prix. Cette hausse a aussi été favorisée par l'amélioration de la capacité d'emprunt des ménages, alliée à une fiscalité favorable, qui alimente la demande.

Une situation particulièrement difficile pour les ménages modestes

Au cours des trente dernières années, le prix réel des logements anciens a été multiplié par deux, tandis que les loyers réels progressaient de 30 %. Sur la même période, selon les données du Crédoc, la proportion de personnes déclarant que leurs dépenses de logement constituent une « lourde charge », une « très lourde charge » ou une « charge à laquelle ils ne peuvent faire face » est passée de 34 % à 49 %.

Sans surprise, ce sont d'abord les catégories modestes (+ 17 points) et les classes moyennes inférieures (+9 points) qui ressentent le plus fortement l'accroissement de leurs difficultés.

Les raisons de l'augmentation du coût du logement

Plusieurs facteurs de hausse des loyers et/ou des prix sont souvent évoqués : évolutions démographiques (croissance de la population, vieillissement, décohabitation plus fréquente) ; offre insuffisante ou excessivement rigide ; hausse du coût de la construction qui a doublé en dix ans ; hausse des prix du foncier notamment dans certaines villes ; évolution des conditions de financement de l'investissement immobilier ; comportements spéculatifs, etc.

Une préoccupation qui se confirme et qui est partagée par les Français et par leurs maires

Les Français sont plus que jamais inquiets et fragilisés par la situation sociale et économique actuelle et la question du logement cristallise les inquiétudes.

C'est ce que souligne l'analyse d'Emmanuel Rivière, directeur de département Étude et analyse de l'opinion de TNS Sofres parue en avril 2012.

En effet, le logement, avec l'emploi, la santé et le pouvoir d'achat, devient une préoccupation majeure des Français notamment pour leurs enfants. Avec 37 % de citations, la question du logement n'a jamais autant inquiété les Français.

Cette préoccupation est largement partagée par les maires. Ils sont en effet 76 % à penser qu'il s'agit de l'un des principaux problèmes dont il faudrait s'occuper, juste derrière l'emploi (77 %). Cette dimension les préoccupe d'autant plus que 82 %

des maires prévoient une augmentation de la population de leur municipalité dans les dix années à venir, augmentation qui serait en moyenne supérieure à 10 %. Dans le détail, les maires estiment que le prix des logements neufs (81 %), le prix des loyers (78 %) et le prix des logements anciens (68 %) posent particulièrement problème. Le sondage exclusif CSA - *Forum pour la Gestion des villes* - réalisé par téléphone du 1^{er} au 15 mars 2012 auprès d'un échantillon national représentatif de 250 maires de communes de plus de 10 000 habitants, note également que le foncier disponible est cité par 64 % des maires (+7 points). Si le logement est un problème qui traverse l'ensemble de la société, ils estiment que c'est aux familles (66 %) et aux personnes âgées (34 %) que la priorité doit être donnée en la matière. Face à cette situation préoccupante, les maires sont majoritairement prêts à se mobiliser. Ainsi, 69 % d'entre eux se déclarent enclins à construire si cela permet de minorer les prix. Mais les maires rencontrent des obstacles les empêchant de mettre en œuvre la politique de logement qu'ils appellent de leurs vœux. Parmi ceux-ci, la disponibilité du foncier (63 %), le désengagement de l'État (58 %), et la capacité financière de la commune (48 %).

Les promoteurs en alerte

Les promoteurs immobiliers alertent les pouvoirs publics sur la baisse des mises en chantier et évoquent ce qu'ils nomment, à l'exemple de Marc Pigeon, président de la Fédération des promoteurs immobiliers, une crise de l'immobilier qui demain concernera les citoyens, et qui déjà affecte les entreprises. Ils invitent le gouvernement à inscrire le logement comme une grande cause nationale. Comme le précise Marc Pigeon, ce n'est pas une demande d'aide financière, mais d'élaboration d'une politique globale et prioritaire.

Dans la revue de la FPI *Promotion immobilière* de février 2012, est présenté un extrait de l'ouvrage intitulé *2012 : 100 jours pour défaire ou refaire la France*, publié début 2012 de Jean-Paul Betbèze, membre du Comité exécutif, chef économiste et directeur des études économiques de Crédit Agricole SA, qui invite à simplifier les structures et à donner plus de liberté au secteur dans son ensemble : « *Pour que tout aille mieux dans un pays en déficit extérieur comme la France, il faut que le logement aille mieux. Il nous faut donc réécrire le vieil adage de Martin Nadaud (1815-1898) : "Quand le logement va, tout va". Il était vrai quand le bâtiment pesait plus du quart du PIB français, et sans être importateur. Il fallait alors que le bâtiment "aille". Mais aujourd'hui où le logement est déjà très aidé, où l'argent manque, où le déséquilibre extérieur est considérable et où le secteur importe, rien n'est facile, immédiat, massif. Ne rien faire alors ? Non bien sûr. Il faut simplifier et débloquer le secteur pour produire plus de logements d'abord, mais des logements moins chers dans la durée.*

Ce nouveau logement optimisera notre eau et notre électricité. Il sera mieux connecté aux grands marchés urbains du travail et aux réseaux à haut débit. Il s'adaptera à notre vieillissement. Habiter autrement, c'est permettre aux Français de dépenser moins pour se loger et trouver un emploi, et être plus mobiles en louant plus aisément, s'ils le veulent. »

Jean-Paul Betbèze ne suggère pas plus d'aides, mais plus de clarté : « *Le secteur du logement est très aidé et très pressuré. Très aidé, puisqu'il reçoit plus de 35 milliards d'euros par an. Très pressuré, puisqu'il subit plus de quarante impôts, droits et taxes. Ajoutons, ceci étant lié à cela, qu'il est particulièrement complexe, pour ne pas dire opaque. Au moins 20 structures y interviennent, fournissant 7 types d'aides aux consommateurs et 27 aux producteurs. Un rapport sur les acteurs et circuits du logement en France y décrit les compétences comme "largement parta-*

gées", les procédures d'aide à la personne comme "complexes", les circuits d'aides aux producteurs comme "démultipliés"». Selon Jean-Paul Betbèze pour construire plus et mieux, il faut simplifier les structures particulièrement compliquées voire opaques, et donner plus de liberté au secteur dans son ensemble, notamment privé.

Marc Pigeon partage cette volonté de simplification : *« Il nous faut donc mettre en œuvre une véritable politique de "dégraissage des structures" et d'aménagement du territoire dont le squelette s' imagine au niveau national mais qui se dessine dans des régions recalibrées avec des communautés d'agglomération qui adaptent les règles à leur territoire. »*

De même, à l'occasion d'un débat sur le thème de « la place du logement social dans le parc locatif privé » le 5 avril 2012 à la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, Gérard Forcheron, président de l'UNPI (Union nationale de la propriété immobilière) du Rhône partant du constat que 60 % des locataires actuels du parc privé sont éligibles aux critères des logements sociaux, soulignait la nécessité de travailler une approche globale de la question du logement en France et dans l'agglomération. Selon Gérard Forcheron, sur les zones tendues comme à Lyon où il y a une pénurie de logements, les propriétaires seraient prêts à prendre le relais du parc locatif public s'il existait de vraies incitations : *« Il serait bon de créer un statut fiscal du bailleur social privé. Si les propriétaires bénéficiaient de subventions en contrepartie de louer moins cher, d'une fiscalité différente et de financements avantageux comme les SA d'HLM, ils pourraient vraiment proposer des loyers moins chers. »*

La politique du logement du Grand Lyon : contexte et perspectives

On compte près 1 300 000 grands lyonnais. Si la moitié de ces habitants résident à Lyon et Villeurbanne et si l'on note un regain d'attractivité au centre de l'agglomération, le développement de la périurbanisation et la croissance démographique des petites communes sont particulièrement importants. Ce développement n'est pas sans conséquence sur les demandes de transports en commun et de voiries. La région urbaine lyonnaise garde une forte attractivité et selon les prévisions du Scot (schéma de cohérence territoriale), l'agglomération lyonnaise doit se préparer à accueillir et à loger 150 000 nouvelles familles d'ici 2030. L'enjeu est donc de soutenir la production de logement aussi bien du secteur privé que du secteur social. En 2010, l'agglomération comptait 585 600 logements correspondant à 450 000 logements privés et 135 624 logements sociaux (soit 23,2 %).

En ce qui concerne le logement social, la politique du Grand Lyon peut se résumer en deux mots : augmentation de la production et amélioration de la répartition.

En effet, depuis 2001, le nombre de logements sociaux programmés a été multiplié par plus de trois et le Grand Lyon entend faciliter la production de 4 000 logements sociaux pour la période 2011-2013.

Ainsi, avec la loi SRU, le taux de logement social devrait, selon les objectifs de production envisagés, atteindre 24 % en 2016. Cet objectif se révèle d'autant plus nécessaire que la demande augmente et que le profil des demandeurs se précarise : 80 % des demandeurs disposent de revenus inférieurs à 60 % du plafond du prêt locatif à usage social (PLUS).

Le Grand Lyon soutient la production de logements sociaux dans toute l'agglomération, mais priorise les secteurs du centre et de l'ouest dans le souci de permettre une plus grande mixité sur l'ensemble du territoire communautaire.

Les principes de la politique de l'habitat du Grand Lyon sont développés dans le programme local de l'habitat qui précise chacun de ces objectifs et les outils de leur mise en œuvre, ainsi que les partenariats constitués.

Le PLH est clairement l'instrument de prévision et de programmation visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale.

PLH : Les quatre axes principaux du programme d'actions à mettre en œuvre entre 2006 et 2013

- Favoriser une production suffisamment abondante, diversifiée et équilibrée pour répondre davantage aux besoins des ménages ;
- Faciliter les parcours résidentiels des ménages en s'appuyant sur la dynamique immobilière pour maintenir une offre d'habitat accessible au plus grand nombre des habitants (jeunes actifs et primo-accédants, familles à revenus modestes ou intermédiaires, jeunes en formation – étudiants, apprentis) dans un contexte de marchés tendus ;
- Poursuivre la dynamique de renouvellement urbain et de diversification de l'offre résidentielle dans le cadre des projets urbains engagés en première couronne est ;
- Conserver un environnement urbain de qualité, dans la proximité comme à l'échelle de l'agglomération, tout en fixant des objectifs de construction neuve supérieurs aux rythmes actuels de développement immobilier (qualité de l'offre et des formes urbaines, dessertes en transports en commun, services et équipements, etc).

Pour en savoir plus : <http://www.grandlyon.com/Habitat.2355.0.htm>

Par ailleurs, et toujours dans un objectif de mixité, le Grand Lyon a engagé un partenariat avec les promoteurs pour soutenir la production et notamment la création de logements abordables. D'autant que le Grand Lyon dispose, y compris en centre-ville, d'une offre foncière importante de l'ordre de 50 000 ha.

En 2012, le Grand Lyon a amorcé la révision générale de son plan local d'urbanisme (PLU) qui traduit les orientations politiques définies dans le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et la vision stratégique du projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

À cette occasion, le Conseil de communauté a décidé d'intégrer le plan local de l'habitat (PLH) dans le prochain PLU. Cette décision marque la considération politique pour les enjeux d'habitat placés ainsi au cœur de la réflexion prospective pour l'agglomération de demain. Le PLU-H sera opérationnel en janvier 2017.

La politique du logement du Grand Lyon : quelques réactions autour d'exemples d'opérations significatives

La mixité ne se réduit pas à la répartition du logement social dans la ville, elle dépend aussi de l'accès au logement des classes moyennes. Cet objectif se traduit dans les opérations de renouvellement urbain, mais pas seulement. La volonté de proposer une offre diversifiée d'habitats dans l'ensemble des projets urbains participe également de cet objectif.

Le logement dans les opérations de renouvellement urbain

Permettre une plus grande mixité des populations à l'échelle du quartier, améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants, limiter la concentration des ménages les plus modestes et la stigmatisation de certains quartiers : telle est l'ambition des opérations de renouvellement urbain.

Au cœur de cette ambition : attirer et loger les classes moyennes.

À Vaulx-en-Velin...

Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin de 1985 à 2009 et vice-président du Grand Lyon en charge de la politique de la ville depuis 2004 se réjouit de la mixité induite par l'opération de renouvellement urbain sur sa commune : « *Les nouvelles constructions permettent avant tout aux familles Vaudaises de rester, de poursuivre leur itinéraire résidentiel en accédant à un nouveau logement social ou à la propriété dans leur ville. Je suis particulièrement heureux de cette situation car les familles Vaudaises ont ainsi droit au beau !*

Les nouvelles constructions attirent aussi des familles qui n'ont plus les moyens de se loger dans l'hyper centre. Ces nouveaux habitants contribuent à renforcer la mixité sociale. »

À Mermoz...

En évoquant le projet en cours dans le quartier de Mermoz nord, la directrice d'école, Marie-Thérèse Gadilhe-Visconti, souligne l'importance de la requalification pour l'image du quartier et pour les habitants eux-mêmes :

« *Elle permet de déstigmatiser Mermoz, et c'est ce qui est essentiel pour les habitants.* »

Et, Fatima Ghourabi, kinésithérapeute à Mermoz, insiste sur le fait que si la solidarité doit effectivement s'exprimer en faveur des plus démunis, elle doit aussi et peut-être surtout considérer la petite classe moyenne trop souvent délaissée : « *C'est par elle que se fait la mixité. La tension aujourd'hui est sur le revenu, le niveau social, pas sur des questions ethniques. Or, les personnes qui composent la petite classe moyenne, qui travaillent, mais qui ont des petits revenus par rapport au coût de la vie et notamment celui du logement, sont probablement celles qui subissent le plus difficilement la crise. Et plus elles se sentent méprisées, mal aidées dans les efforts qu'elles produisent alors que d'autres sont plus aidées sans faire autant d'efforts, plus le sentiment d'injustice est fort et génère des réactions violentes.* »

À La Duchère...

Construits dans les années 1960 en réponse à une crise aiguë du logement au sein de l'agglomération lyonnaise, les plus de 5 300 logements, dont 80 % de logements sociaux, abritaient, en 2003, 12 500 habitants contre plus de 23 000 30 ans auparavant. Victime des mêmes évolutions qu'une grande majorité des grands ensembles d'habitats sociaux depuis les années 1970, La Duchère a fait l'objet depuis 1986 de différents dispositifs dans le cadre de la politique de la ville (DSQ, DSU, GPV), mais sans que ceux-ci atteignent les résultats escomptés. Aussi, en 2003, a été validé un projet urbain plus ambitieux de restructuration du quartier. Celui-ci a pour objectifs la création d'une centralité à l'échelle du quartier, la valorisation du cadre paysager et la création d'une nouvelle voie est-ouest pour mieux relier le quartier au tissu urbain de l'Ouest lyonnais.

Le projet de renouvellement urbain prévoit également une plus grande mixité sociale et des activités par l'implantation de nouveaux équipements publics, de commerces et d'activités économiques et par un important programme de démolition

de logements sociaux (afin de ramener le taux de 80 % à 55 %) et de reconstruction de logements en accession à la propriété (libre et sociale), en locatif libre et intermédiaire (1 700 logements démolis et autant de reconstruits). Ainsi le GPV a pour objectif d'opérer une restructuration urbaine, mais aussi de recréer une mixité sociale.

Au printemps 2012, on pouvait constater que les premières barres ont d'ores et déjà été démolies et qu'il restait cent cinquante cinq ménages sur 342 à reloger pour pouvoir démolir la dernière, la barre 230, et une petite résidence de quinze logements. La démolition est programmée pour mi-2014 date à laquelle le chiffre, conforme aux objectifs du projet, atteindra 1 730 logements démolis sur les 5 300 logements que comptait le quartier. Et deux ans plus tard, 1 730 logements seront reconstruits, dont 300 en résidences services pour personnes âgées ou étudiants, et 1 430 en logements ordinaires répartis ainsi : 26 % de nouveaux logements sociaux, 24 % en locatif libre ou intermédiaire, 37 % en accession libre et 13 % en accession sociale à la propriété.

Le directeur du GPV de La Duchère, Bruno Couturier, trace le profil des 813 nouveaux ménages qui ont emménagé ou ré-emménagé à La Duchère dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain entre fin 2007 et fin 2011 : « *Ce sont essentiellement de jeunes couples de moins de 35 ans, double actifs et qui ont des ressources qui avoisinent 3 000 euros par mois.*

Selon l'étude réalisée dernièrement par la sociologue Christine Lelevrier sur trois grands quartiers d'habitat social faisant l'objet d'une importante opération de restructuration urbaine dont La Duchère à Lyon, ces nouveaux arrivants se définissent comme appartenant à une "petite classe moyenne", ni pauvres, ni riches, et pas "bobos".

La moitié d'entre eux est d'origine étrangère, principalement issue du Maghreb, mais aussi d'Asie, ou d'Afrique sub-saharienne. L'ensemble de ces nouveaux arrivants a des revenus et des modes de vie similaires. Ce sont de jeunes parents, ou en passe de l'être, qui travaillent, et s'ils restent dans une certaine proximité avec les habitants plus modestes ou d'origine étrangère des quartiers sociaux desquels ils sont souvent issus, ils cherchent à s'en démarquer et à valoriser leur ascension sociale. On note une certaine forme d'entre-soi à l'échelle de la résidence propice à leur intégration et au bon fonctionnement de la vie sociale dans ces nouveaux immeubles. Les premières fêtes des voisins sont en ce sens révélatrices, donnant l'impression d'une vie commune de longue date alors que les logements venaient d'être livrés.

Penser la mixité sociale et fonctionnelle à l'échelle d'un quartier et non pas à celle de l'immeuble permet aux habitants de se retrouver dans une proximité qui fonctionne bien et qui facilite probablement une mixité à une échelle plus large. »

Selon Bruno Couturier, le choix de venir vivre à La Duchère de ces nouveaux habitants est avant tout résidentiel, ils ont choisi une qualité de logement. Et, cette qualité était abordable à La Duchère dans le cadre de l'accession sociale à la propriété (2 100 €/m²) mais aussi en libre (2 700 €/m²). Ensuite, le quartier est dans Lyon, tout en étant à proximité des autoroutes et donc de bassins d'emplois, et il est bien desservi par les transports en communs. De plus, le quartier abrite un réseau de commerces, d'équipements et de services tout à fait intéressant. Enfin, il bénéficie de nombreux espaces verts de qualité, c'est « la ville à la campagne » ! « *Par rapport à la réputation passée du quartier, je pense que les nouveaux habitants, qui misaient en venant à La Duchère sur la transformation du quartier, ont été assez vite rassurés et n'y accordent pas ou plus d'importance, d'autant plus que la requalification urbaine est lisible et tangible et donne confiance en son devenir.* »

L'intégration des nouveaux arrivants dans les opérations de renouvellement urbain : l'exemple de La Duchère

Selon Bruno Couturier, si l'on constate une très bonne intégration dans les résidences, elle reste plus difficile à appréhender à l'échelle du quartier. Il note que l'intégration se fait principalement par le biais de l'école, aussi il convient de différencier dans ces nouveaux arrivants, ceux qui sont sans enfant et les parents qui scolarisent leurs enfants dans les écoles du quartier. Ces derniers nouent plus facilement des liens notamment grâce aux lieux d'Accueil-Parents qui se sont généralisés dans les écoles. Il est important de noter que l'évitement scolaire est faible et Bruno Couturier l'explique ainsi :

« Les nouveaux arrivants sont principalement de jeunes parents qui ont donc de jeunes enfants. Et, si les habitants d'une résidence à la frontière du quartier se tournent vers les écoles de Champagne, les nouveaux habitants du quartier central du plateau scolarisent effectivement leurs enfants dans les deux écoles du périmètre scolaire redécoupé et ils en sont satisfaits, voire même le revendiquent. Le fait que quelques uns choisissent les écoles privées proches d'Ecully ou de Champagne, reste un phénomène marginal.

Cependant, et même si la réputation du collège progresse, je ne suis pas certain que l'on n'assistera pas à des stratégies d'évitement et de scolarisation dans des établissements privés du secteur, notamment pour les filles afin de les protéger. Il faut dire que la vie au collège n'est pas toujours très calme, les rivalités entre sous quartiers de La Duchère s'expriment parfois violemment lors de l'entrée en sixième. De plus, les résultats du brevet des collèges sont en dent de scie, ce qui classe l'établissement en bas de classement au niveau du département.

Cependant, on note une augmentation au niveau des catégories socio-professionnelles et du nombre de collégiens. C'est sans doute parce que le collège a développé ces dernières années de nombreuses actions pour ouvrir le collège sur le quartier et pour accompagner les élèves, notamment les plus difficiles. Par exemple, lors des expulsions temporaires, l'élève fautif n'est pas renvoyé chez lui comme cela se pratique habituellement. Il fait l'objet d'un suivi éducatif spécifique et ce dispositif se révèle efficace pour éviter les récidives de l'élève. Le collège a développé également des actions pour favoriser la relation avec les parents notamment avec la création d'un lieu d'échange parents avec la présence d'un adulte-relais ou ces derniers peuvent bénéficier de cours de français, d'anglais, de mathématiques...

Des moyens existent et ils sont bien sûr indispensables, mais la mesure la plus importante à mettre en œuvre serait (aux dires de l'ancien Principal) de sélectionner le personnel enseignant sur profil et motivation.

La qualité des logements et des communs et le fait qu'au sein de l'immeuble, une certaine forme d'entre soi puisse exister semblent faciliter l'intégration des nouveaux arrivants dans le quartier.

Toutefois Bruno Couturier a noté également un accueil pas toujours très chaleureux des nouveaux arrivants par les anciens :

« Au départ, pour les trois premières des 12 résidences livrées, l'accueil a été difficile. D'une certaine façon, il était reproché à ces nouveaux arrivants d'être riches et de venir envahir un territoire qui ne leur appartenait pas. Aussi, certains ont été victimes d'insultes, voire ont vu brûler des poubelles et des voitures aux abords de leur résidence. Cette situation a duré environ deux mois et a pris fin lorsque les nouveaux arrivants ont fait savoir qui ils étaient et d'où ils venaient. Ce point a permis aux jeunes de revoir leurs représentations, notamment sur les origines ethniques et/ou sociales des nouveaux habitants. Depuis, un seul incident a eu lieu, le soir de la démolition de la barre 220.

Par ailleurs, les élus ont organisé deux réunions d'accueil des nouveaux arrivants pour leur souhaiter la bienvenue dans le quartier et des échanges polices/nouveaux habitants sont organisés en tant que de besoin.»

Le logement dans les projets urbains : l'exemple du Carré de soie

À proximité immédiate de Lyon, à la fois sur les communes de Vaulx-en-Velin et de Villeurbanne et en bordure des communes de Décines et de Bron, le Carré de Soie est un vaste territoire de 500 hectares bordé au nord, par l'avenue Grandclément qui longe les berges du canal de Jonage, à l'ouest, par le boulevard périphérique Laurent Bonnevey, à l'est, par l'avenue Franklin Roosevelt, au sud, par la route de Genas.

Ce territoire est riche d'un passé exceptionnel, à partir duquel il est possible de retracer une bonne partie de l'histoire industrielle, économique et sociale de l'agglomération lyonnaise au cours des XIX^e et XX^e siècle. C'est en effet l'implantation, entre 1900 et 1930, d'usines qui ont marié les savoir-faire et les innovations techniques issus du textile, de la mécanique, de la chimie et de l'électricité qui est à l'origine de ce que l'on peut appeler « l'épopée industrielle de l'est lyonnais ». Celle-ci a eu des retombées multiples à l'échelle de l'agglomération, que ce soit au niveau du développement des grands groupes industriels et du capitalisme lyonnais moderne, du peuplement de la métropole par vagues migratoires successives, de l'aménagement urbain et de la structuration de l'habitat, ou encore de la rencontre des cultures multiples qui impriment aujourd'hui leur marque dans l'actualité métropolitaine. Les évolutions économiques et la fermeture d'usines à l'exemple de l'emblématique usine Tase ont conduit le Grand Lyon et les communes de Villeurbanne et Vaulx-en-Velin à envisager dès le début des années 2000 un projet urbain d'envergure à partir des atouts majeurs du territoire : une situation privilégiée entre ville et nature, des friches industrielles à reconquérir et une accessibilité renforcée, notamment en transports en commun.

Ainsi, à travers diverses opérations d'aménagement et de renouvellement, ce projet prévoit de créer un quartier chaleureux et animé où activités, logements, équipements privés et publics coexisteront sur le même territoire. La réalisation du pôle commercial et de loisirs, des dessertes en transport en commun et les premières constructions de nouvelles activités et de logements marquent l'amorce de la profonde mutation de ce territoire auxquels concourent différents grands acteurs de l'agglomération.

Une collaboration efficiente entre la collectivité et les partenaires privés

Le groupe Bouwfonds Marnan Immobilier est le premier promoteur immobilier à s'être engagé dans le projet avec un important programme qui va se développer sur 65 000 m² dont 8 500 m² d'activités économiques et 700 logements, principalement des T3 et des T4, dont 20 % de logements sociaux. Le premier, actuellement en cours de construction depuis le printemps 2012, est un immeuble de logements sociaux pour Grand Lyon Habitat. Suivra la construction d'un deuxième immeuble d'ores et déjà programmée puis s'enchaîneront progressivement les autres constructions.

Comme en témoigne son directeur Rhône-Alpes/Midi-Pyrénées, Jean-Xavier Bonnet, le choix de Bouwfonds Marnan Immobilier d'investir au Carré de Soie a été provoqué par la collectivité :

« Nous conduisons des enquêtes de satisfaction auprès de nos clients où nous les questionnons sur les raisons de leur choix. Ces enquêtes révèlent que le premier élément auquel ils prêtent attention est le quartier, la localisation. Ils vont étudier, en fonction de leurs moyens, le secteur dans lequel ils peuvent investir.

Ils privilégient les secteurs faciles d'accès, bien desservis par les transports en commun et bien équipés en termes de services et de commerces. Ensuite, la résidence et la qualité du logement entrent en jeu, puis la proximité d'espaces verts, les communs et enfin la qualité architecturale de l'immeuble. C'est la qualité du lieu de vie et de services qui fait vendre. Or, le Grand Lyon et la commune de Vaulx-en-Velin ont décidé de faire du Carré de Soie une zone bien desservie par les transports en commun et bien équipée en termes de services et de commerces. Notre choix a été totalement lié aux moyens mis en place par la puissance publique. À l'évidence, dans ce type de secteur il est essentiel d'agir conjointement. La collectivité exprime une intention, donne le sens et l'image du futur territoire, définit un plan d'urbanisme et réalise les fondamentaux, la desserte et les équipements, et les promoteurs privés, comme d'ailleurs les entreprises, viennent prendre "naturellement" leur place dans le projet. Sans ce fort engagement de la collectivité, ça ne peut pas marcher. C'est la projection que la collectivité donne à un territoire qui porte le projet de son développement. »

L'enjeu de mixité résidentielle au cœur du projet

Au-delà de la mixité des fonctions, l'objectif du projet du Carré de Soie est de permettre une mixité de populations en proposant à la fois du logement social, du logement en accession sociale, du logement en locatif libre ou encore de l'accession privée. La priorité est notamment d'offrir aux jeunes ménages des opportunités de devenir propriétaires grâce à l'accession sociale à la propriété rendue possible grâce à une TVA à 7 % et un prix du foncier raisonnable.

Lorsque l'on interroge Jean-Xavier Bonnet sur le profil de ces acquéreurs, celui-ci précise que ce sont essentiellement des jeunes couples entre 30 et 40 ans, sans enfant ou avec de jeunes enfants. Ils sont majoritairement primo accédants et biactifs avec de petits salaires. Ils viennent d'une quinzaine de communes du Grand Lyon, souvent plus lointaines que les communes de Vaulx-en-Velin ou de Villeurbanne, seulement 20 % à 30 % des acquéreurs sont issus de ces deux communes. Cette offre de logements représente pour eux une très belle opportunité de devenir propriétaires. Jean-Xavier Bonnet souligne toutefois que nombre d'entre eux étant dans des situations financières tendues, ils deviennent très vite non finançables auprès des banques, ce qui conduit à de nombreux désistements.

Il faut développer une approche globale du logement



ENTRETIEN avec Olivier Brachet (extrait)

Depuis 2008, Olivier Brachet est vice-président du Grand Lyon en charge de la politique de l'habitat et logement social. Il a notamment en charge l'élaboration et le suivi du programme local de l'habitat (PLH), qui désormais sera intégré dans le Plan local d'urbanisme (PLU) ; les relations avec les bailleurs sociaux ; les aides au logement social, à l'accession sociale à la propriété, et au parc privé ; et l'attribution de logements réservés en contrepartie de garanties d'emprunts. En 2007, le Grand Lyon prenait la délégation des aides à la pierre auparavant sous responsabilité de l'État. Depuis, la politique du logement du Grand Lyon a connu une impressionnante évolution avec une augmentation significative des budgets dédiée à la production de logements, la création d'une véritable direction et la mise en œuvre de partenariats aussi bien pour améliorer l'offre que pour mieux cerner les besoins et satisfaire la demande, principalement dans le logement social avec, par exemple, une gestion partagée des publics prioritaires ou encore la mise en place du fichier commun de la demande. À travers ces évolutions fonctionnelles et budgétaires, le Président Gérard Collomb et Olivier Brachet ont su insuffler une vision renouvelée de la politique du logement au sein du Grand Lyon. Le logement est désormais une politique construite avec l'ensemble des acteurs concernés du logement. Dans cet entretien, Olivier Brachet présente la situation du logement dans l'agglomération et propose des pistes de réflexion et des outils pour faciliter l'accès au logement de tous et garantir une mixité sur l'ensemble du territoire.

Comment qualifier l'actuelle situation du logement en France et plus particulièrement dans notre agglomération ?

La situation du logement est tendue, c'est une évidence dont on ne mesure pourtant pas suffisamment la gravité. Le logement est un élément fondamental dans la vie des gens, mais aussi pour la vie collective et la qualité du vivre ensemble. Le logement est également au cœur des enjeux de mixité qui passe inévitablement par une diversité d'offres, publiques et privées. Cependant, notre défaut commun, aux élus et aux techniciens des collectivités locales et de l'État est de réfléchir à la question du logement à travers la focale trop exclusive du logement social. Or si celui-ci est d'une importance non négligeable, il faut se dire qu'il ne concerne que 20 % de la population alors

que les problèmes de logement concernent plutôt 80 % de la population !

On raisonne trop souvent sur de vieux schémas de pensée qui consistent à séparer ce qui relève du privé et du public, le logement privé et le logement subventionné. Or, les deux sont non seulement profondément liés, mais indissociables. De plus, le logement privé peut également bénéficier d'aides publiques. Et dans le contexte que nous connaissons aujourd'hui, l'enjeu est certes de poursuivre la construction et la réhabilitation du logement social, mais aussi et surtout de se poser la question de comment agir pour loger tous les Grands Lyonnais, et notamment comment produire du logement abordable pour les ménages à revenus intermédiaires. Fatalement cet enjeu dépasse le logement social. Nous ne répon-

drons pas aux enjeux du logement en conduisant une politique centrée exclusivement sur l'habitat social même si celle-ci est particulièrement nécessaire et ambitieuse au Grand Lyon en termes de production et de mixité.

Comment définissez-vous le logement abordable ?

Le logement abordable est envisagé comme une solution pour réguler la hausse des prix de l'immobilier. Entre 2005 et 2011, les prix moyens ont augmenté de 28 % dans le Grand Lyon passant de 2800 €/m² à 3600 €/m². Construire à un prix abordable, c'est construire un logement compris entre 2800 €/m² et 3400 €/m² selon le territoire concerné. L'objectif d'une offre abordable de logements privés en accession à la propriété est de permettre aux couples établis et aux ménages de la petite classe moyenne de trouver une solution qui leur corresponde. L'agglomération lyonnaise va devoir accueillir 150 000 nouveaux ménages d'ici 2030, qui pour 82 % d'entre eux seront sous le plafond HLM. Aussi, les demandes déjà nombreuses, tant dans le logement social qu'en matière d'accession sociale à la propriété ou d'accès à un logement abordable, vont encore s'accroître avec le développement de l'agglomération. Car, certes, celui-ci produit de la richesse, de la valeur ajoutée et participe pleinement à l'enrichissement du territoire, mais il n'a pas forcément d'impact sur le niveau de revenu des salariés. Le revenu médian n'évolue pas dans le bon sens et l'on assiste à une massification de la petite classe moyenne. Et le taux d'effort pour le logement des revenus médians se détériore. L'effet d'entraînement est positif, mais la capacité à bien résoudre l'équation revenus/logement est de plus en plus difficile. D'où, l'importance de travailler sur une offre de logements abordables. Aujourd'hui, tous les indicateurs sont au rouge, et il est fort probable que les ventes se réduisent. Or, il est dans l'intérêt des promoteurs et de la collectivité de maintenir un taux important de production de logements. La construction de logements abordables n'a pas de visée sociale à première vue, mais elle peut constituer un pacte entre la collectivité et les promoteurs pour maintenir un volume de construction.

D'autant plus que la capacité à construire dans le Grand Lyon est énorme, un volume de plus de 50 000 logements d'ici 2020 est envisageable. Cette capacité est particulièrement intéressante pour la promotion immobilière.

C'est donc avec les promoteurs que nous ouvrons ensemble cet important chantier sur le logement abordable dans le Grand Lyon. L'idée est de travailler à l'échelle des différents territoires de l'agglomération, d'établir une cartographie précise du logement et des dynamiques de développement de chaque secteur. Puis, en fonction des priorités, de définir des combinaisons possibles selon les

territoires pour arriver à une production conséquente de logements en dessous de l'actuel prix moyen du marché.

Comment atteindre cet objectif notamment en situation de crise ?

Pour parvenir à cet objectif, différents leviers sont à activer et à croiser en fonction des différentes situations. Je pense à la TVA à 5,5 %, désormais à 7 %, appliquée dans certains territoires, au PSLA (prêt social location accession) qui permet à des ménages sous plafonds de ressources d'accéder à la propriété. Certes celui-ci n'est encore qu'un substitut théorique du Pass Foncier, dispositif qui a connu un vrai succès et qui s'est révélé être un véritable soutien des classes moyennes dans l'accès au logement, mais qui a été abandonné du fait de son coût élevé en terme de défiscalisation. Le PSLA, en tous cas dans l'agglomération lyonnaise, a pour le moment du mal à prendre la relève, d'une part parce que les montages sont compliqués et d'autre part parce que nous avons changé d'opérateur et que les bailleurs sociaux sont moins rodés à l'accession que les promoteurs dont c'est le métier. Nous pourrions également imaginer une constructibilité supérieure aux règles du PLU en vigueur en contrepartie d'une production de logements abordables, développer les outils de maîtrise foncière, ou encore moduler la taxe d'aménagement selon les secteurs et ceci dans le cadre de la révision générale du PLU-H (plan local d'urbanisme et de l'habitat). Nous connaissons ces leviers, il convient aujourd'hui de les mettre au service de cet objectif à partir d'une connaissance fine des territoires et de façon dynamique, en étudiant l'intérêt de les conjuguer, ou pas, selon les réalités locales.

Comment évaluez-vous les premiers effets du dispositif des SMS - secteurs de mixité sociale ?

Le dispositif des SMS est une réelle progression qui a permis d'accroître l'offre de logement social et de soutenir la production globale de logements dans les villes qui se sont engagées et en tout premier lieu à Lyon où il se révèle particulièrement intéressant également en termes de mixité. Cependant, ce dispositif ne concerne encore que 25 communes du Grand Lyon. De plus, l'objectif des SMS est aussi, d'une certaine façon et à moyen terme, de « calmer » les prix du foncier.

Par ailleurs, la construction du dispositif a enfermé les SMS dans la logique d'imposer à la promotion privée un nombre de logements à dédier au secteur social.

Pour ma part j'aurais préféré que le dispositif soit plus large et plus variable ou adaptable selon les territoires. Peut-être qu'il n'est pas nécessaire d'appliquer les SMS dans les quartiers qui concentrent déjà un nombre important de logements sociaux. Peut-être que dans ces

contextes, c'est un autre produit qu'il faut proposer, par exemple de l'accession ou du loyer privé abordables. Les SMS devraient être un outil de mixité globale sur toutes les gammes de produits, pas seulement une solution pour imposer du logement social.

La promotion est favorable à ce type de dispositif qui permet de garantir un volume de vente, même si les promoteurs estiment souvent le prix de vente aux bailleurs sociaux trop bas. Il environne les 2300 euros/m² en centre-ville.

Il me semble que dans le cadre de la révision générale du PLU-H nous pourrions réfléchir à une formulation plus incitative et globale des différents segments de logements nécessaires à la mixité, une formulation plus adaptée à la diversité des réalités de nos territoires.

N'est-ce pas aussi le rôle des bailleurs sociaux que de proposer du logement abordable en location, mais également en accession ?

Les bailleurs sociaux ont effectivement une obligation de vente d'une partie de leur parc chaque année et de produire toutes les gammes de logement sociaux. Cette diversité de produits demandée aux bailleurs sociaux trouve tout son intérêt dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. Elle est plus critiquable ailleurs. Ce n'est pas au seul logement social de faire vivre la mixité. D'ailleurs il n'en n'a pas les moyens, il n'est qu'un marqueur, certes indispensable.

Le logement social a pris une importance considérable il y a quarante ans lorsqu'il a été décidé la construction des grands ensembles. Cette position s'est confirmée lorsqu'il a fallu réparer les effets de la gestion de la concentration des immigrés par les bailleurs sociaux. Aujourd'hui, on ne leur demande plus de construire de grands ensembles, mais du logement social de quartier, d'intervenir de façon dispersée, de se noyer dans la ville. En dehors des grands quartiers d'habitat social, leur vocation dans l'avenir est clairement de loger, non plus les immigrés, mais les plus modestes (ce sont peut-être les mêmes). Le logement social ne logera pas tous les petits salaires. Leur vocation est effectivement de loger les plus modestes, d'aider ceux qui se sont retrouvés en situation de fragilité dans le secteur privé.

Dans leurs relations avec l'État ou les collectivités, les organismes HLM fonctionnent encore comme dans les années 1980 et ont tendance à s'enfermer sur eux mêmes. C'est un univers souvent de demi vérités ou l'angoisse du changement de paradigmes crée des « mezzo discours » et de fausses unanimités dans un secteur en train de diverger entre ses différentes composantes. Ces propos ne se veulent pas accusateurs, mais révélateurs d'une certaine faiblesse pour préparer l'avenir, plutôt que regretter un passé qui ne reviendra pas. Par ailleurs, il y a des contradictions d'action : par exemple, le Grand Lyon attri-

bue des aides de fonctionnement à des bailleurs sociaux qui dans le même temps sont taxés par l'État en raisons de critères d'insuffisances. Nous sommes un peu dans le flou si nous finançons en quelque sorte « l'amende » de l'État ! En tous les cas, il y a, au minimum, contradiction d'analyse. De plus, il n'est pas toujours facile d'apprécier la santé économique de ceux-ci, la réalité des capacités en fonds propres de chaque organisme où l'on constate des évolutions très différentes. Face à cette diversité des situations, le Grand Lyon n'a pas encore réellement tous les moyens d'interprétation et d'analyse, car la montée en charge de sa compétence logement est récente et que nous manquons encore d'expérience, voire de moyens, pour juger de tout cela. La Cour régionale des comptes s'intéresse à cette nouvelle donne et nous incite, ainsi que nos partenaires, à progresser dans ce sens. *In fine*, je crois que le milieu du logement social devra entrer et assumer une stratégie d'interdépendance à de nombreux sujets, de nouveaux partenaires, de nouveaux montages financiers, de nouveaux métiers s'il ne veut pas disparaître.

La collectivité ne pourra plus indéfiniment augmenter sa participation et l'État a déjà quasiment mis fin aux aides à la pierre. Pour se développer, les bailleurs sociaux devront apprendre à trouver de nouvelles ressources, à vendre et à s'engager dans des activités nouvelles, voire faire aussi de la promotion.

Dans cette perspective, on pourrait par exemple imaginer un dispositif de SMS inversés où le bailleur social réaliserait 80 % de logements sociaux et 20 % en promotion pour boucler son opération. Cette évolution sera un passage obligé car l'aide publique sera moins importante tandis que leur vocation, dans les enjeux de mixité territoriale, générationnelle, de revenu, leur dédiera *de facto* la part très sociale qui ne cessera de croître ! C'est le défi paradoxal qui ne trouvera pas sa solution dans l'ancien système. Nous sommes tous confrontés et, à dire vrai, déjà engagés dans ces évolutions incontournables.

Les SMS devraient être un outil de mixité globale sur toutes les gammes de produits, pas seulement une solution pour imposer du logement social.

Le parc privé a-t-il encore une vocation sociale ?

Le plus grand nombre de ménages, parmi les plus démunis, ne résident effectivement pas dans le parc social, mais dans des logements privés. À Lyon, en 1990, la moitié du parc locatif privé était au même niveau que le logement social. Vingt ans plus tard, moins de 6 % des

Il faut aujourd'hui faire entrer dans la culture du Grand Lyon le logement comme une réelle compétence.

logements privés sont comparables aux logements sociaux. La vocation sociale du parc privé s'étirole dans les villes, à l'exemple de Lyon, où la situation du logement est assez tendue. Or, outre l'aspect financier qui permet à des familles en situation économique difficile de trouver un logement, cette offre correspond aussi aux attentes de certaines personnes qui pourraient prétendre au logement HLM intermédiaire mais qui ne veulent pas vivre dans le logement social. Je pense à un bailleur lyonnais qui, au sein de son fichier de demandeurs, ne trouvait aucune personne intéressée pour emménager dans un parc de logements PLS et qui s'est mis à recevoir de nombreuses demandes une fois l'offre parue sur le site de l'annonceur « Le bon coin » sans l'étiquette « logement social ». Par ailleurs, la réflexion en cours sur l'encadrement des loyers, une fois écartée l'idée d'un simple blocage, est une excellente chose. En effet, une telle mesure peut être intéressante et utile si d'une part elle limite une dérive insoutenable des loyers, mais également si elle s'attache à rechercher un rendement « raisonnable » pour les nombreux propriétaires bailleurs français qui ainsi sécurisent un placement, un investissement.

Vous plaidez pour une approche plus globale et transversale du logement au sein du Grand Lyon : pourquoi ?

Le Grand Lyon a tout intérêt à réfléchir de façon transversale. Tout d'abord l'effet mobilisateur en interne est tout à fait positif. Cela permet également d'élargir le champ de la réflexion et de favoriser des croisements de logiques. Par exemple, que la direction du foncier participe à la politique du logement me semble assez indispensable. Cependant cette évidence n'était pas partagée, et c'est assez logique compte tenu de l'histoire du Grand Lyon. La Communauté urbaine s'est construite sur un objectif de mutualisation de services urbains, pas sur des logiques de politiques sociales ou sociétales comme l'est une politique du logement. Pour bâtir une politique du logement à l'échelle de l'agglomération, il ne suffit pas d'avoir une délégation des aides à la pierre. L'augmentation de la production de logements est un indicateur de la prise de compétence, mais une politique du logement ne se réduit pas à la production de logements. Il faut aujourd'hui faire entrer dans la culture du Grand Lyon le logement comme une réelle compétence.

Cette approche plus large doit se traduire par une volonté de massifier les moyens dans les services et de différencier la politique de la ville et celle de l'habitat. Les enjeux

sont en effet différents et méritent chacun d'être traités comme des politiques à part entière.

Les idées progressent, mais le Grand Lyon n'a pas encore fait sa révolution culturelle et mesurer que le logement va nécessairement prendre de l'ampleur en termes de services et de moyens et de fait, prendre une plus grande part dans le budget communautaire, ce qui, à budget constant, imposera un réexamen des priorités non sans conséquence sur d'autres lignes d'investissement. Dans les années qui viennent, outre la question des lignes budgétaires, cette prise de compétence va également générer de nouveaux modes de faire et notamment un travail en transversalité où un ensemble de directions, pas seulement celle de l'habitat, mais aussi par exemple celle du foncier, de la planification urbaine ou des finances, devront mobiliser leurs compétences pour créer de nouveaux outils, en termes fiscal ou d'aménagement, pour assurer pleinement cette nouvelle compétence. Par exemple, la direction de l'économie n'est aujourd'hui pas assez mobilisée sur la question du logement. Or, le logement est une condition du développement économique et pas seulement un résultat. Lorsqu'une entreprise envisage de s'installer ou de se développer, elle va s'interroger sur les possibilités de logement de ses salariés. Selon une étude du Credoc commanditée par le Medef début 2012, les problèmes de logement des salariés affecteraient 40 % des entreprises et 25 % de ces dernières seraient prêtes à collaborer avec les pouvoirs publics pour améliorer la situation.

Ces révélations marquent l'attachement des entreprises aux conditions de logement de leurs salariés, et la nécessité pour la direction de l'économie du Grand Lyon d'entendre ces questions et de travailler sur des réponses.

Quels sont les objectifs prioritaires de la politique du logement du Grand Lyon ?

Nos politiques sont attachées à une certaine vision commune de l'agglomération héritée des années 1980. En effet, les crises des banlieues de cette époque ont conduit à une prise de conscience de la nécessité d'intervenir pour requalifier et désenclaver les grands ensembles d'habitat social à l'exemple de La Duchère, des Minguettes ou des quartiers de Vaulx-en-Velin.

Dans le domaine du logement, elles ont conduit à une volonté de rééquilibrage est/ouest du logement social. Il ne fallait plus concentrer le logement social, mais le répartir dans l'ensemble de l'agglomération et donc véritablement le densifier à l'ouest où il n'existait pratiquement pas. L'intervention publique dans les quartiers d'habitat social a été particulièrement importante et a d'ores et déjà transformé ces quartiers, notamment sur le plan de la mixité résidentielle. Nous produisons aujourd'hui effectivement du logement social à l'ouest et ainsi réalisons le rééquilibrage souhaité, mais l'agglomération et les em-

plais se développent beaucoup plus à l'est. De plus, ce développement s'étend au-delà de l'agglomération lyonnaise telle qu'elle est administrée par le Grand Lyon.

Et, c'est bien à l'échelle du Grand Est qu'il faut anticiper ou du moins accompagner ces évolutions en offrant une réelle offre diversifiée de logements, et par exemple, en se préoccupant du devenir de Bourgoin. Lorsque que l'on vote un avis positif sur le Scot Nord Isère, on devrait plutôt donner un avis réservé pour se laisser le temps d'appréhender les enjeux du logement à l'échelle de la métropole. De même, le sud-ouest de l'agglomération est une zone importante de développement qui, là encore, dépasse les actuelles frontières de l'agglomération. Force est de constater que l'équation logement/emploi commence à faire émerger des contradictions d'intention. Elle redessine la géographie des territoires et ce à l'échelle du bassin de vie, qui désormais, est celle de la métropole.

Nous ne sommes plus dans un contexte d'étalement urbain qui pouvait s'envisager à l'échelle de l'agglomération, mais dans celui d'une métropole urbaine multipolaire, puisque c'est le schéma que nous avons choisi. La politique de l'habitat ne doit donc pas s'envisager sur la base d'une centralité qui rayonne, mais en fonction de la diversité et des équilibres de développement des territoires à l'échelle du pôle métropolitain et dans une logique de multipolarité. Dans une telle perspective, la question de la mobilité est fondamentale et l'équation logement/emploi, déterminante.

Quelle est l'incidence d'une approche métropolitaine sur la question du logement ?

Du point de vue du logement, le territoire métropolitain abrite des zones qui sont tendues à l'exemple de Lyon, et d'autres qui ne le sont pas ou moins, à l'exemple de Saint-Etienne. Raisonner à l'échelle de la métropole permet de transcender la question des zones tendues et de positionner la réflexion autour de trois enjeux de territoire. L'enjeu pour le centre, zone particulièrement tendue, est de maintenir un accès au logement pour les classes moyennes et populaires. L'enjeu pour la première couronne est de maintenir des séquences de prix, de densifier et de diversifier l'offre de logements en cohérence avec la vocation des territoires qu'ils s'affirment comme zones vertes, bleues et de loisirs, ou économiques. Et l'enjeu pour les zones non tendues à l'exemple de Bourgoin ou de Saint-Etienne est d'apporter, par le logement, une nouvelle dynamique. Dans ces secteurs, le logement abordable existe déjà. On produit aujourd'hui dans ces secteurs du logement à 2500 €/m². Si le projet politique du pôle métropolitain permet de faciles conditions de déplacement entre les différents territoires qu'il abrite, alors il est possible d'envisager une densification dans les zones non

tendues. En contrepartie, il sera possible, lorsque les prix du logement augmenteront, de demander le maintien d'une offre abordable. Le développement économique et social de la métropole dépendra de la manière dont on va mener une offre diversifiée de prix du logement avec une vue du projet politique de territoire. La multipolarité fait que la ville des courtes distances, est en fait la ville des courtes durées de transport.

L'offre diversifiée de logements que vous appelez de vos vœux ne s'envisage-t-elle pas dans une lecture dynamique des évolutions résidentielles des ménages ?

Dans la ville, les logements en rez-de-chaussée ou premier étage sont moins chers que ceux du cinquième ou sixième étage. Ainsi, ordinairement dans la vie et dans la ville, des fonctionnements de bon sens s'appliquent, et le réel n'est pas forcément mauvais. Il a besoin d'être mis en forme dans les gammes et les séquences de la musique que l'on se chante. Le logement abordable est un prix qui correspond à la classe moyenne qui respire un peu. Ce n'est pas un premier prix. Il ne s'adresse pas à des primo accédants ou aux plus démunis. Le logement doit être pensé dans une dynamique, en termes de changement et d'évolution, d'itinéraire, de parcours. Je ne suis pas choqué que la promotion ne s'adresse pas spécialement aux primo accédants. On achète d'abord une voiture d'occasion avant de s'en offrir une neuve !

Comment alors agir pour favoriser l'accession dans le parc ancien privé ?

En France, le parc ancien représente un énorme enjeu, mais nous sommes désarmés pour répondre. On ne sait pas trop bien faire. Nous n'avons pas assez développé d'outils.

Nous sommes empêtrés dans les « dossiers » de l'Anah, peu lisibles et si compliqués que le petit propriétaire a du mal à les utiliser. Personne ne pense que c'est une délégation du Grand Lyon. Les aides de l'Anah sont toutefois précieuses pour soutenir des copropriétés dégradées. Le Plan climat va nous permettre d'agir, probablement d'autres dispositifs aussi. Mais, le problème est d'abord de refonder sur le plan national l'importance du parc existant et de se poser les bonnes questions : quel rôle doit-il jouer ? Comment l'orienter ? Et avec quelles aides ? Quelles règles partagées et négociées avec les propriétaires ?

Une totale remise à plat de la réglementation, des grands mécanismes du financement et de la fiscalité de la propriété immobilière me paraît nécessaire car la défiscalisation est souvent le redressement de ce que l'on a trop taxé ou réglementé.

Le développement économique et social de la métropole dépendra de la manière dont on va mener une offre diversifiée de prix du logement avec une vue du projet politique de territoire.

Quels sont les axes à retenir pour redéfinir les grands mécanismes du financement du logement ?

La réflexion doit s'envisager à partir des souhaits et des stratégies des personnes. La première caractéristique du parc privé est d'être un investissement soit pour l'habiter, soit pour le louer. Souvent malheureusement, nous n'allons pas plus loin que ce constat d'évidence et nous ne connaissons pas suffisamment les raisons profondes des ces investissements : est-ce dans un souci de transmission de patrimoine ?

Est-ce pour se garantir un revenu complémentaire ?

Est-ce pour la spéculation permise aujourd'hui ?

En France, nous avons développé des incitations plutôt en relation avec la valeur du patrimoine, et pas suffisamment avec la valeur locative. Cela ne sous-entend pas pour autant que je sois partisan, ou pas, de la suppression de dispositifs tel que celui de la loi Scellier.

La question n'est d'ailleurs pas à poser en ces termes, mais plutôt dans la manière de faire, d'être attentif aux effets des décisions prises, de voir ce qu'elles produisent. Il ne faudrait pas minimiser les risques d'une baisse de la production et d'une probable rétention foncière. Quoi qu'il en soit, nous nous sommes probablement trop concentrés en France sur ce mode d'investissement dans le logement. Nous aurions pu penser à un système financier d'investissement immobilier maîtrisé.

Dans d'autres pays, il existe une collecte de l'épargne populaire pour le logement privé, du logement qui n'est pas très social, mais dont le loyer n'est pas trop élevé, maîtrisé. Nous devons réfléchir aux dispositifs à mettre en place pour à la fois mieux utiliser l'épargne au profit du logement social, mais aussi du logement privé, et permettre à l'investissement immobilier d'être aussi bien garanti qu'un livret d'épargne.

À ce propos, et c'est tout le paradoxe de l'immobilier aux États-Unis ou en Espagne, on souhaite le retour d'investisseurs institutionnels à l'exemple des compagnies d'assurance, et dans un même temps, on déplore les fonds de pension des retraités américains. Je ne suis pas complètement certain que les uns soient plus vertueux que les autres. Il me semble que nous devrions plutôt nous demander comment encadrer l'investissement institutionnel en général. L'investissement sécurisé ainsi permis participerait pleinement à la relance de l'investissement dans la pierre, un investissement moins rentable à court

terme mais plus durable, un investissement de père de famille, un investissement, de mon point de vue, à privilégier sur l'investissement financier, « liquide ».

Les outils dont nous disposons aujourd'hui vous semblent obsolètes ?

Il me semble surtout utile de revisiter les mécanismes et outils existants pour mieux les conjuguer et jouer sur un clavier plus large et harmonieux.

Je pense au viager par exemple dont il faudrait assouplir les règles et obtenir un droit d'usage sur la longue durée moins cher. La loi devrait évoluer en ce sens.

Je pense aussi au droit d'usage qui, redéfinit, permettrait de dynamiser l'offre de logements à des prix raisonnables.

À Lyon, nous profitons d'une exploitation de bonnes pratiques avec la propriété foncière, d'une riche expérience du droit d'usage qui se décline sous la forme de baux emphytéotiques ou de démembrements temporaires de propriété. Par exemple, un bail emphytéotique entre une collectivité et un bailleur social permet à celui-ci de réaliser un projet sans avoir à soutenir tout le coût du foncier et au Grand Lyon de maîtriser le foncier à long terme et de ne pas s'appauvrir.

La mise en place d'un usufruit social, du type du dispositif Perle qui permet à un bailleur social d'utiliser momentanément un bien avant que le propriétaire en retrouve l'usage, est aussi une piste intéressante à développer. Ces outils supposent un rapport à la propriété renouvelé. Il serait également intéressant de permettre aux locataires qui le souhaitent de placer leur argent dans l'immobilier à travers un fonds participatif. Ainsi, l'usager capitaliserait en même temps qu'il est locataire.

Dans l'objectif de revisiter les outils existants, ne faudrait-il pas également redynamiser le conventionnement ?

Au Grand Lyon, nous expérimentons actuellement un dispositif d'aide au conventionnement sans travaux qui se conjugue avec des avantages fiscaux.

Le père Devert et Habitat et Humanisme proposent un dispositif similaire, une forme de conventionnement dans une dynamique « plus militante », sans aide financière renforcée du Grand Lyon. Le conventionnement est réellement un outil à redynamiser, il ne doit pas décevoir et doit être accompagné d'une ferme sécurisation des risques locatifs.

La collectivité a-t-elle suffisamment de moyens pour assurer une réelle maîtrise foncière ?

L'enjeu du foncier est essentiel. Je pense qu'effectivement la collectivité devrait renforcer ses capacités d'inter-

vention. Elle devrait notamment bénéficier d'une possibilité de participation dans une société pour agir au moment des mutations et maîtriser le devenir des fonciers bâtis ou pas. Une plus grande maîtrise du foncier permettrait également d'atténuer les prix de construction qui n'ont cessé d'augmenter ces dernières années. D'ailleurs, outre le foncier et dans certaines situations, un allègement des contraintes réglementaires de construction, qui impactent aussi lourdement les coûts, permettrait de soutenir la réalisation de projets pour une accession abordable. Le « bon » logement n'est pas celui de la somme de toutes les normes, mais du respect de normes appliquées aux besoins.

Pensez-vous à d'autres axes de réflexion à développer ?

Ils sont nombreux et probablement infini. La question du logement est complexe. Je proposerais bien aussi celui de l'auto promotion. Nous constatons, notamment avec le vieillissement de la population, que des gens préfèrent à la maison de retraite se mettre ensemble pour réaliser un projet collectif de logement qui leur permettra de vieillir dans de bonnes conditions matérielles, mais aussi sociales. La collectivité n'a pas à soutenir financièrement de telles initiatives, mais elle pourrait inciter leur développement en facilitant par exemple les démarches, en guidant les personnes dans l'élaboration de leurs projets, ou encore en fléchant des fonciers plus particuliers, voire plus difficiles.

C'est en s'interrogeant sur les outils fonciers, réglementaires et fiscaux pour améliorer l'intervention de la collectivité sans nécessiter la mobilisation de nouvelles capacités financières que nous progresserons pour améliorer les mécanismes du financement du logement dans un objectif de mixité, de solidarité et d'égal accès au logement pour tous.

Dans l'agglomération lyonnaise, la mixité résidentielle, facteur déterminant pour créer de la mixité dans la ville, est désormais un objectif partagé entre les collectivités, l'État et les différents acteurs des politiques du logement et de la politique de la ville.

Comme nous l'avons vu plus haut, elle s'est concrétisée dès le début des années 2000 par la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain dans les anciens quartiers d'habitat social à l'exemple de La Duchère, puis par la mise en œuvre des SMS - Secteurs de Mixité Sociale - qui consistent à réserver un minimum de 20% de logements sociaux dans tout programme neuf

de construction. Elle se concrétise également à travers les grands projets urbains à l'exemple du Carré de Soie (Vaulx-en-Velin/Villeurbanne) et de Confluence à Lyon, à travers un partenariat fort entre la collectivité, les bailleurs sociaux et les promoteurs. Chacun des partenaires impliqués participe de la mise en œuvre de l'objectif de mixité avec sa propre vision de la mixité et ses propres objectifs.

Cet article présente l'approche de la question de la mixité de différents acteurs interrogés durant le printemps 2012. Les entretiens sont présentés dans leur intégralité sur le site millenaire3.com.

Mixité dans la ville : quand les acteurs de l'agglomération en parlent



— par Catherine Panassier

La définition courante de la mixité pourrait être celle-ci : état ou caractère de ce qui est formé d'éléments mixtes, mêlés, mélangés (emprunté du latin *mixtus*), c'est à dire d'origines ou de natures différentes. Une classe mixte accueille des filles et des garçons. Un mariage mixte est un mariage entre personnes de race, de nationalité ou d'appartenance religieuse différentes, etc.

La mixité sociale dans la ville pourrait se définir comme la cohabitation sur un même territoire de groupes sociaux aux caractéristiques diverses.

C'est la définition que donne notamment Véronique Zwick, adjointe au maire de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or :

« La mixité, ce sont des personnes différentes qui habitent les unes à côté des autres et qui ne sont pas indifférentes des unes des autres. » La mixité semble se référer à la cohabitation de groupes divers, et la mixité sociale plutôt aux relations des personnes qui cohabitent.

La mixité est également un processus. Portée par des valeurs d'égalité et d'universalité, la volonté politique de mixité repose sur le principe que faciliter la cohabitation de groupes divers est propice à la construction d'une vie sociale apaisée et harmonieuse, d'une ville ouverte et accueillante. La mixité sociale s'oppose au cloisonnement, à la ségrégation et à la ghettoïsation souvent décriée des grands quartiers d'habitat social notamment en banlieue parisienne, et aux *Gated communities*, terme américain pour qualifier les quartiers résidentiels dont l'accès est contrôlé et l'espace public privatisé.

D'après Louis Lévêque, la mixité c'est faire vivre ensemble des populations diverses, c'est reconnaître toutes les diversités : *« Quelque soit le lieu de la ville, toute personne doit y être la bienvenue. C'est tout à fait primordial car on ne s'enrichit qu'à travers la rencontre avec les autres. Si l'on veut faire société, si l'on veut favoriser le vivre ensemble, il faut permettre la connaissance de l'autre et de sa différence, et lutter farouchement contre les stéréotypes et les idées préconçues. C'est le frottement qui permet cette connaissance, cette communication, à la base du faire société. »*

Selon Serge Derderian, de la FNAIM Lyon, la mixité sociale est quelque chose qui se réfère au mélange et qui se construit : *« Ce qui est social, concerne ce qui compose la société. On appartient à telle ou telle catégorie par rapport à tel ou tel critère, par exemple le genre masculin. (...) La mixité sociale est donc celle des éléments de société que l'on souhaite mélanger. Que veut-on mélanger ? Veut-on mélanger les filles et les garçons ? Les petits et les hauts revenus ? Les artistes et les ouvriers ? Et la liste est sans fin. Viser la mixité sociale, c'est vouloir que les gens vivent ensemble de façon apaisée. Pour atteindre cet objectif, il n'y a qu'une seule solution : il faut que les gens s'acceptent et soient capables de dialogue. Il faut être éduqué pour cela. La mixité sociale ne se décrète pas, il faut la fabriquer dans les esprits, pédagogiquement. »*

Jean-Xavier Bonnet, directeur Rhône-Alpes-Midi-Pyrénées de Bouwfonds Marignan Immobilier insiste sur l'effet de la loi SRU dans le processus de mixité dans la ville : *« On assiste à des phénomènes de concentration de la population dans les centres urbains. Les campagnes se vident et l'activité économique se concentre autour des grandes villes. Les entreprises ont besoin d'être proches des autres entreprises qui sont leurs clients, leurs fournisseurs. Aussi, les villes demeurent très attractives. Cette concentration entraîne une raréfaction dans les centres urbains et lorsqu'on démolit des immeubles de trois niveaux pour en reconstruire des plus hauts, lorsque l'on reconstruit la ville sur la ville, les coûts sont bien plus importants. C'est pourquoi la mixité, telle qu'elle est organisée par la loi SRU est une bonne chose. Une des grandes réussites de la loi SRU est de permettre de réintroduire du logement social dans la ville et ainsi d'éviter de satelliser en grande périphérie ce type de logements. »*

Poursuivre un objectif de mixité résidentielle dans les quartiers, dans la ville, dans l'agglomération, permet à ces différents territoires d'abriter une population hétérogène, d'être peuplés d'habitants distincts, notamment par leurs revenus. En effet, la mixité est avant tout, et tout à fait logiquement, appréhendée à travers la focale de l'accès au logement lui-même conditionné par le revenu des ménages. De fait, la question du logement est primordiale dans une politique de mixité.

Une approche globale revendiquée

La mixité résidentielle est un facteur clef de la mixité sociale dans la ville. Le vice-président du Grand Lyon, Olivier Brachet est convaincu que face à une situation aussi tendue du logement, ce ne sera qu'à travers une approche globale de la question du logement et un renouvellement des outils aussi bien en faveur du parc public que du parc privé qu'il sera possible d'apporter des réponses. Il déplore en effet l'approche trop souvent répandue des problèmes de logement par le seul prisme du logement social.

Patrice Tillet, directeur d'Alliade Habitat considère également que la question de la mixité ne peut pas se jouer qu'à travers le logement social : « *La part du logement social dans la ville voulue par la loi SRU n'est que de 20 %. Il faut en effet bien avoir conscience qu'il est bien difficile de créer de la mixité sociale dans la ville et l'agglomération en agissant sur un si faible pourcentage de logements. On fait porter une responsabilité aux bailleurs sociaux qu'ils ne peuvent peut-être pas tenir. Il apparaît ainsi d'autant plus nécessaire de donner aux bailleurs les moyens d'agir le plus efficacement et peut-être de mieux travailler avec les acteurs du parc privé.* »

Dans une interview parue dans la revue de la FPI Promotion immobilière en février 2012, Marc Pigeon, président de la Fédération des Promoteurs Immobiliers, alerte sur la situation actuelle et la baisse des mises en chantier, et il appelle à une large concertation des différents acteurs pour inscrire le logement dans une véritable politique d'aménagement du territoire : « *La solution au logement doit s'inscrire dans un périmètre plus large où il est question de transport, de mobilité, d'emploi... Bref, d'aménagement du territoire.* » Les partenaires acteurs de l'agglomération, que ce soit les bailleurs sociaux, les promoteurs immobiliers ou les régisseurs partagent cette volonté de travailler ensemble parce que chacun est conscient de ses propres limites et de la nécessité d'un travail commun pour que chacun puisse progresser. Serge Derderian (FNAIM) témoigne : « *La collectivité dispose d'outils pour centraliser l'information et la présenter. L'intérêt est de partager cette information. Si seule la FNAIM était invitée à ces réunions, l'intérêt serait limité. Avec la participation des promoteurs, de l'UNPI, et d'autres partenaires, nous nous retrouvons dans un collectif de personnes qui viennent d'univers différents. C'est de l'échange des points de vue que naissent des visions plus éclairées et plus larges.* »

Une approche globale et partenariale qui se concrétise

Cette approche globale et partenariale des enjeux de mixité doit se décliner dans la mise en œuvre des projets. Pour Jean-Xavier Bonnet, il est essentiel d'agir conjointement dans le cadre des projets d'aménagement urbain ou de renouvellement urbain : « *La collectivité exprime une intention, donne le sens et l'image du futur territoire, définit un plan d'urbanisme et réalise les fondamentaux, la desserte et les équipements, et les promoteurs privés, comme d'ailleurs les entreprises, viennent prendre "naturellement" leur place dans le projet. Sans ce fort engagement de la collectivité, ça ne peut pas marcher.*

C'est la projection que la collectivité donne à un territoire qui porte le projet de son développement. »

Les expériences du Carré de Soie ou de La Duchère qui se construisent à travers un partenariat fort, parfois complexe, entre les collectivités – ville et Grand Lyon – les bailleurs sociaux et les promoteurs, ainsi que la mise en œuvre des SMS permettent de tirer des premiers enseignements.

Une approche globale et partenariale qui souligne des axes de questionnements et de progrès

Dédier une allée au logement social ou répartir les logements sur l'ensemble du programme ?

Une des questions soulevées qui revient régulièrement est de savoir si, dans un programme de construction, il vaut mieux dédier une allée au logement social ou répartir les logements sociaux dans chacune des allées. En termes de gestion, et logiquement, les promoteurs comme les bailleurs sociaux préfèrent qu'effectivement les allées soient séparées. À la question « Comment concrètement négociez-vous avec les bailleurs publics sur la typologie et la répartition des logements ? », Jean-Xavier Bonnet répond : « *En premier lieu, les bailleurs sociaux nous demandent de leur dédier une allée. La mixité sur le pallier n'existe pas ou très ponctuellement quand la typologie de l'immeuble ne nous permet pas de faire autrement. Les bailleurs sociaux préfèrent être "chez eux" et nous, "chez nous". Les bailleurs sociaux apprécient rarement de se retrouver engagés dans des copropriétés. Il est plus simple, en termes de gestion, que les allées soient séparées.* » Cependant, le choix systématique de ce modèle de fonctionnement pourrait entraîner la construction d'une allée de moindre qualité en termes de prestations et de finitions. Et l'allée dédiée au logement social est ainsi plus susceptible d'être stigmatisée, ce qui peut nuire à la qualité de la mixité sociale. Pour les promoteurs puis les syndicats qui assurent ensuite la gestion des immeubles, l'essentiel est d'arriver à constituer un équilibre dans chaque allée et surtout que les habitants partagent le souci de leur bien commun, de leur lieu de vie.

Jean-Xavier Bonnet précise que l'équilibre est à trouver entre des propriétaires occupants et des locataires, qu'ils soient en locatif libre ou en locatif social : « *Réserver un pourcentage de logements sociaux nous contraint à rechercher d'autant plus des propriétaires occupants sur le reste des programmes. Un tel équilibre est un gage de bonne tenue dans le temps de l'immeuble. Les propriétaires occupants, qu'ils soient issus du logement social ou privé, sont très attentifs et soucieux de l'entretien de leur immeuble. Plus l'attention portée à l'immeuble par les habitants est importante, mieux c'est. Bien sûr, dans notre travail de conception des immeubles nous sommes très vigilants sur la durabilité et l'entretien des parties communes. Nous tentons à travers le choix des matériaux et une organisation de l'espace de favoriser un bon fonctionnement dans le temps. Mais cela ne suffit pas. Lorsqu'un immeuble n'est pas bien entretenu, lorsqu'il commence à être sale, dégradé ou taggué et que très vite des réparations ne sont pas envisagées, alors les dégradations peuvent s'enchaîner très vite. Les habitants sont les meilleurs garants de l'entretien de leur immeuble. Pour nous c'est un élément essentiel pour que nos clients soient satisfaits, mais aussi pour notre image. Nos meilleurs prescripteurs sont nos clients.* »

Et Serge Derderian rappelle ô combien tout ce qui touche à l'immobilier est humainement sensible car cela représente des investissements importants, mais surtout parce que l'immobilier est avant tout le choix d'un cadre de vie : « *Il y a des immeubles qui vivent de manière sympathique et d'autres, moins ; dit autrement, il y a des immeubles où les gens vivent bien ensemble, et d'autres où la relation est moins fluide. Cela peut dépendre de beaucoup de choses qui vont au-delà de la conception même de l'immeuble ou de son intégration dans le quartier. Un bâtiment est habité et l'orchestration des relations entre les propriétaires occupants, propriétaires bailleurs et locataires demande énormément d'écoute du syndic.*

L'action de ce dernier va consister à faire prendre des décisions communes dans le cadre d'une bonne entente pour l'entretien et la vie quotidienne de leur immeuble.

(...) Il est vraiment important que les gens prennent des décisions qui leur conviennent, qui leur permettent d'apprécier notamment les communs. Le syndic a de fait un rôle important pour favoriser les relations entre les copropriétaires, entre les voisins et avec le quartier, la commune et les collectivités impliquées dans la gestion du territoire. L'essentiel est d'installer un climat d'humaine et délicate tolérance.»

Des espaces communs pour tous ou séparés ? L'ensemble des acteurs s'accorde sur la nécessité de penser une gestion partagée des communs et notamment des espaces extérieurs qui sont des lieux propices de mixité notamment pour les enfants et leurs parents. Serge Derderian (FNAIM) invite au bon sens : « La loi SRU, dans l'esprit, est plutôt un bien. Elle paraît nécessaire, mais elle a été mise en place par le simple fait action/réaction. On a mit un grand coup de pied dans la mixité à travers une loi coercitive et nous avons généré des réactions tendues qui n'augurent pas d'un bon fonctionnement dans le temps. Il y a un réel besoin d'adaptation. Il faudrait pouvoir travailler plus finement, ne pas faire du systématique ; s'adapter aux réalités de chaque site. Et puis, agir avec du bon sens. J'ai vu une copropriété où seuls les enfants des allées des logements privés pouvaient accéder au jardin. Ceux des logements sociaux restaient "parqués" derrière une grille. Je ne pense pas que l'on facilite ainsi la mixité et pourtant le quota de 20 % était respecté ! »

Quelle gestion entre le syndic et le bailleur social ? Serge Derderian pense que, s'ils ne sont pas anticipés, des problèmes de cohabitation entre logements sociaux et logements privés au sein de mêmes copropriétés se poseront inévitablement : « Un réel travail prospectif est à avancer sur ce sujet. En effet, prenons l'exemple d'une copropriété de 50 logements dont 10 appartiennent à un bailleur social. En tant que professionnel de l'immobilier, ce dernier aura tendance à être présent et saura mieux user d'arguments circonstanciés qu'un simple particulier copropriétaire. À un moment donné, son avis sera d'influence forte. Or, le syndic reste soucieux de décisions qui ne se prennent pas au détriment des autres copropriétaires. Il faudra trouver des équilibres et nous devons en parler avec les bailleurs sociaux. »

Parce qu'il est nécessaire d'anticiper au mieux des problèmes qui peuvent apparaître une fois les logements livrés, Serge Derderian propose que les gestionnaires soient associés aux moments de la conception des programmes : « La promotion pourrait se contenter de livrer les logements et de ne pas se soucier de comment ils vivent ensuite. Il me plaît de rappeler que l'immobilier ancien d'aujourd'hui est l'immobilier neuf d'hier et que l'immobilier neuf d'aujourd'hui sera l'immobilier ancien de demain. Nous avons tous intérêt à travailler ensemble. Par exemple, il serait utile que la FNAIM puisse intervenir pendant l'instruction d'un permis de construire pour penser le fonctionnement des communs. Les architectes et les promoteurs n'ont pas toujours le souci de penser au bon fonctionnement du local-poubelles, ou celui des vélos ; ou encore à l'entretien des volets, des façades, etc. Il serait bon parfois d'anticiper pour éviter des dysfonctionnements dans la gestion ultérieure. »

La mixité ne s'impose pas



ENTRETIEN avec Patrice Tillet (extrait)

Patrice Tillet dirige depuis 2007 Alliade Habitat, principale filiale HLM du groupe Amallia Action logement. Première entreprise sociale pour l'habitat (ESH) en Rhône-Alpes, premier bailleur social dans l'agglomération lyonnaise, Alliade Habitat gère un vaste parc immobilier de 32 000 logements sociaux répartis dans 79 communes de Rhône-Alpes, dont 25 600 dans l'agglomération lyonnaise.

Dans cet entretien, Patrice Tillet apporte un éclairage sur comment les bailleurs sociaux abordent la question de la mixité, précise sa propre approche et trace des premiers axes de réflexion pour progresser.

En tant que bailleur social, qu'est-ce que signifie pour vous le terme de mixité dans la ville ?

Lorsque l'on évoque la ville, on se réfère à la ville latine, la ville où se croisent les populations, où se font les échanges. Aussi, lorsque l'on évoque la mixité dans la ville, et sans que cela soit réellement explicite, on fonde notre raisonnement sur le postulat, largement partagé en France, que la cohésion sociale ne peut être harmonieuse que si les gens vivent ensemble dans leur différence.

Cependant, dans la mise en œuvre des politiques d'habitat et de mixité dans la ville, cette différence se résume principalement à une expression économique, au niveau des revenus. Or, à mon sens, cette approche est profondément réductrice. Pour moi, la mixité n'a du sens que si elle produit de la diversité entendue dans une acception très large.

La mixité est plus un moyen qu'un objectif. La mixité ne peut se suffire à elle-même, elle n'est pas une finalité, en revanche elle est pertinente lorsqu'elle va produire de la cohésion sociale.

Il me semble indispensable de prendre en compte les souhaits des personnes.

Notre rôle est de faciliter la mixité, pas de l'imposer.

Quels enseignements peut-on retenir des premières opérations conduites dans le cadre des opérations de renouvellement urbain ou de mise en œuvre des secteurs de mixité sociale (20% de logements sociaux dans les programmes neufs privés) ?

La mixité est sur un sujet sensible. Il est plus facile de construire ou de réhabiliter que de définir une politique de diversité dans l'habitat et de la traduire dans les processus d'attribution.

On est face à la complexité des relations humaines. Et, force est de constater qu'au-delà des idées reçues, les modes de vie diffèrent et leur confrontation n'est pas toujours compatible avec l'idée que l'on peut se faire de la mixité. Par ailleurs, les volontés d'entre-soi, ou de s'élever en se distinguant sont grandes. J'ai à l'esprit l'exemple de réactions des riverains d'un petit immeuble que nous avons construit à Vaulx-en-Velin. Ces derniers, issus de l'immigration, ayant vécu la majorité de leur vie

active dans du logement social, et désormais propriétaires d'une petite maison, ont eu l'impression d'être à nouveau « déclassés » par la construction d'un immeuble de logement social à côté de leur pavillon. Je pense à un autre exemple où un ménage a dû faire de gros efforts et prendre des risques pour accéder à la propriété et qui par le jeu des Vefa (ventes en l'état futur d'achèvement) dans le cadre des SMS (secteurs de mixité sociale) se retrouve voisin du bénéficiaire d'un logement social. Il peut ressentir cette situation comme une injustice. Ces ressentis ont de l'importance et il nous faut les entendre. Nous avons encore très peu de retours sur ce que produit la mise en œuvre des SMS, mais de mon point de vue, il nous faudra être attentifs, progresser et affiner nos modalités d'attributions et de gestion.

Il me semble primordial de prendre en compte les souhaits des personnes. Notre rôle est de faciliter la mixité, pas de l'imposer. On ne peut pas forcer les gens à vivre dans une injonction de mixité sociale. Autant il faut faciliter la mobilité des ménages qui demandent à muter, autant il faut entendre les volontés de rester dans son logement ou dans son quartier, et de certaines formes d'entre-soi à de petites échelles. Interrogés pour savoir s'ils préféreraient rester ou quitter leur quartier, les habitants du Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin ont majoritairement exprimé le souhait de rester. Nombre de professionnels de l'habitat ou de la politique de la ville ont alors pensé que ce choix s'expliquait par la crainte qu'ils avaient d'aller ailleurs. Je reste persuadé que c'est un discours technocratique, celui de ceux qui pensent faire le bonheur des gens et qui ne peuvent pas comprendre, ni même entendre, ce désir de vivre dans un quartier populaire. Ils pensent qu'il faut forcer l'intégration, normaliser les quartiers, mais par rapport à quelle norme ?

Dans les quartiers d'habitat très social, dans les Zus, la durée de bail est très importante. Et, si la mobilité est faible ce n'est pas seulement parce que les gens n'ont pas les moyens d'aller vivre ailleurs ou qu'ils en ont peur. Nombre d'habitants sont satisfaits de vivre dans un quartier populaire. Nous devons entendre cette réalité sans la juger. Il faut admettre l'existence et le rôle des quartiers populaires. Pourquoi penser que ces populations sont toutes « assignées à résidence » dans leur quartier ? Peut être parce que ceux qui pensent cela ne voudraient pas y vivre et donc ne comprennent pas que d'autres le souhaitent.

L'enjeu de mixité est essentiel, mais nous ne pouvons le considérer comme un impératif catégorique pour tous immeubles ou tous quartiers. Je suis persuadé que les quartiers populaires ont un rôle à jouer dans les grandes villes, les agglomérations ou les métropoles. L'enjeu de mixité est à appréhender à cette échelle. N'est-ce pas lorsque l'on réduit l'angle d'approche que l'on rentre dans l'illusion ?

Si les attributions de logements s'effectuent dans un souci d'équilibre des situations des ménages entre jeunes, familles, ménages monoparentaux et personnes âgées ; entre actifs et inactifs, force est de constater que le critère des revenus reste particulièrement déterminant.

Pourquoi ce critère reste-t-il aussi prégnant ?

Par ailleurs, s'impose aux collectivités et aux bailleurs sociaux la question des ménages du logement social qui souhaitent évoluer dans leurs parcours résidentiels et de fait la question de la gestion des mutations.

Comment conjuguer les demandes d'attribution et de mutation dans une volonté de mixité ?

De plus, une politique de peuplement, y compris celle la mieux pensée possible, ne garantit pas

systématiquement une mixité sociale. Les gens peuvent cohabiter sans se rencontrer ou tisser des liens.

Comment accompagner la mixité résidentielle pour faciliter la mixité sociale ?

Enfin, et c'est une évidence pourtant souvent oubliée, la mixité résidentielle ne se réduit pas au logement social.

Comment élargir la réflexion en prenant en compte le parc privé ?

C'est à cet ensemble de questions que les acteurs sollicités pour cette réflexion apportent des éclairages.

Les interviews sont en ligne sur le site millenaire3.com.

La mixité en actes : les propositions des acteurs de l'agglomération

— Synthèse
de Catherine Panassier

Demandes de logements et équilibre de peuplement dans une politique de mixité

Qu'est-ce qu'un équilibre de peuplement ? À cette question, Louis Lévêque répond ainsi : « Une politique de peuplement doit contribuer à garantir une diversité d'habitants dans une résidence, un quartier, une ville. Elle doit favoriser la cohabitation de personnes qui ont des revenus, des cultures ou des âges différents. Elle doit par exemple éviter de concentrer des femmes seules avec enfants ou des familles installées dans la précarité dans un même immeuble. C'est une politique qui demande un travail dans la finesse, réservataire par réservataire, et avec la mobilisation de l'ensemble des partenaires car il est impératif que tout le monde joue le jeu. » Pour autant, l'adjoint au maire de Lyon, souligne aussi les difficultés pour aujourd'hui de conduire de réelles politiques de peuplement : « la situation est telle qu'elle laisse peu de marge de manœuvre pour concilier le double enjeu de loger et de peupler de façon équilibrée les quartiers. Pour autant, nous devons veiller à être très prudents dans certains secteurs pour ne pas développer des formes de ghettos. Le principal handicap provient du fait qu'il n'est possible de loger les plus modestes pratiquement que dans certains quartiers où les prix des loyers sont restés les plus bas.

Et, comme le niveau de revenu des demandeurs est aujourd'hui bien inférieur à celui des occupants, il est fort difficile d'agir autrement. »

Patrice Tillet, directeur d'Alliade Habitat, préfère la notion de diversité à celle de mixité et déplore que dans les politiques publiques et de l'habitat, l'approche de la mixité se résume trop souvent aux différences de revenus des ménages : « *Lorsque l'on évoque la ville, on se réfère à la ville latine, la ville où se croisent les populations, où se font les échanges. Aussi, lorsque l'on évoque la mixité dans la ville, et sans que cela soit réellement explicité, on fonde notre raisonnement sur le postulat, largement partagé en France, que la cohésion sociale ne peut être harmonieuse que si les gens vivent ensemble dans leur différence. Cependant, dans la mise en œuvre des politiques d'habitat et de mixité dans la ville, cette différence se résume principalement à une expression économique, au niveau des revenus. Or, à mon sens, cette approche est profondément réductrice. Pour moi, la mixité n'a du sens que si elle produit de la diversité entendue dans une acception très large.* » Pour Patrice Tillet, la mixité est plus un moyen qu'un objectif ; elle ne peut se suffire à elle-même, elle n'est pas une finalité, en revanche elle est pertinente lorsqu'elle va produire de la cohésion sociale : « *Produit-on réellement de la mixité lorsque l'on réalise dans un immeuble un tiers de logements en prêt locatif social (PLS), un tiers de logements en prêt locatif à usage social (PLUS) et un tiers de logements en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) puisque cette répartition se fait exclusivement à travers le prisme des ressources des ménages ? N'est-ce pas se mentir à soi-même comme à l'opinion que de dire que l'on fait ainsi de la mixité sociale ? Employer le terme de diversité permet, me semble-t-il, d'aborder autrement et plus largement la notion de mixité. La composition des ménages, l'âge, l'origine, la santé, les modes de vie, ou encore le rapport à l'emploi ou à la citoyenneté, sont autant d'éléments d'appréciation des situations individuelles.*

Il peut être important de vivre la cohabitation des générations, des origines, des modes de vie, des situations relatives à l'emploi... Ainsi par exemple, réserver quelques logements dans un immeuble pour des personnes handicapées, des jeunes en colocation, ou des personnes âgées participe aussi pleinement de la mixité. Ne réduisons pas la mixité sociale aux seuls critères des ressources, qui en vérité ne nous dit pas grand chose sur le ménage ! »

Pour favoriser la mixité sociale dans les immeubles sociaux Fatima Ghourabi, kinésithérapeute dans des quartiers prioritaires à Vaulx-en-Velin puis à Mermoz dans le huitième arrondissement de Lyon, souligne également l'importance de ne pas seulement prendre en compte le revenu des gens, mais aussi leur situation par rapport au travail, et ainsi de « mélanger » des personnes qui travaillent avec celles qui sont sans emploi dans les immeubles.

Louis Lévêque, adjoint au maire de Lyon délégué à l'habitat, au logement et à la politique de la ville, alerte toutefois sur la fragilité du critère de l'emploi :

« La relation à l'emploi est devenue un critère trop fluctuant pour être pris en considération. Je pense qu'il est préférable de considérer l'installation dans la précarité, par exemple, veiller à ce que des personnes au RSA côtoient des personnes en emploi stable. »

Louis Lévêque déplore également que le critère du revenu soit effectivement prioritaire puisque c'est celui qui conditionne l'attribution d'un logement. De plus, il regrette que l'actuelle tension sur le logement n'offre pas de latitudes suffisantes pour mettre en œuvre de véritables politiques de peuplement dans les immeubles et dans les quartiers. En effet, l'urgence des situations prime. L'impératif est avant tout de répondre aux ménages qui sont dans des logements insalubres, en surpeuplement, en voie d'endettement ou de surendettement du fait d'un loyer devenu trop cher.

Et dans ces situations, c'est effectivement la question du revenu qui compte car il détermine le montant du loyer acceptable et plus précisément le taux d'effort possible du ménage, et de fait le type de logement à proposer.

Patrice Tillet établit le même constat : « *C'est certain, l'importance de la tension sur le logement social réduit sensiblement les possibilités de mener de véritables politiques d'attribution dans un objectif de diversité. D'une part, l'urgence à loger des ménages en situation de mal logement, en sur occupation importante, hébergés ou en foyer, se conjugue difficilement avec une politique d'attribution. D'autre part, la précarité de l'emploi contraint des personnes qui auraient pu se loger en dehors du parc social, ou du moins à en partir, à y venir ou à y rester.* »

Pour autant, et Louis Lévêque l'affirme, la mixité ne se réduit pas aux écarts de revenus mais aussi à la diversité culturelle, des modes de pensée ou des âges. Aussi, malgré la situation tendue du logement et l'urgence de certaines situations, Louis Lévêque invite à la vigilance, à demeurer prudents dans les processus d'attribution des logements pour qu'effectivement l'objectif de mixité ne soit pas occulté. Il demeure impératif pour l'adjoint au maire de Lyon de ne pas se centrer uniquement sur le critère du revenu et de penser plus largement la diversité de situations à l'échelle des immeubles comme à celle des quartiers pour garantir un vivre ensemble le plus riche possible.

Pourquoi est-il intéressant de faciliter les mutations ?

Louis Lévêque insiste sur le fait que les ménages qui relèvent du logement social doivent également pouvoir choisir leur logement et bénéficier de parcours résidentiel. Certes le logement social est un logement attribué, mais Louis Lévêque milite pour que celui-ci soit le plus possible un logement choisi.

Ce principe s'applique à la première attribution mais également aux demandes de mutation. En effet, il est important de faciliter les mutations pour que le logement et le quartier choisis à un moment donné soient aussi un logement et un quartier d'où l'on puisse partir. Pour Louis Lévêque, pour que les ménages soient bien dans leur logement, pour que le vivre ensemble fonctionne bien, il ne faut ni contraindre, ni assigner à résidence : « *Je pense par exemple que les logements sociaux neufs dans le cadre des SMS sont à proposer aux ménages en demande de mutation dans le cadre d'un parcours résidentiel. Les habitants du parc social ont aussi droit à un parcours résidentiel et les SMS sont d'excellentes opportunités.* »

Faut-il déléguer les attributions aux bailleurs sociaux ?

Les processus d'attribution sont particulièrement complexes avec le relogement opérationnel (obligation de reloger en priorité les ménages des immeubles voués à la démolition dans le cadre des opérations de renouvellement urbain), l'affectation des logements pour le Dalo, l'accord collectif départemental d'attributions qui conduit à réserver des logements notamment pour les sortants de CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale), et le jeu des réservations de l'État, des collectivités territoriales et locales et Action-logement en contrepartie de leurs participations financières ou de leurs garanties d'emprunt. Patrice Tillet précise que 60 % des 2800 attributions réalisées en 2011 par Alliage Habitat l'ont été sur présentation d'un candidat au logement par un réservataire. Pour certains organismes HLM cette part est de 80 %. Il arrive également qu'un bailleur livre un immeuble sans pouvoir attribuer un seul logement à ses propres demandeurs.

Aussi Patrice Tillet se demande comment un bailleur peut pratiquer une politique d'attribution véritable en ne disposant d'une marge de manœuvre que sur 20 % à 40 % des attributions, et souligne que cette complexité est incompatible avec une politique d'attribution maîtrisée dans le sens de la production de mixité. Aussi pour progresser dans la mise en œuvre de politiques de mixité, le directeur d>Alliade Habitat propose que soient déléguées les attributions aux bailleurs sociaux : « *L'un des premiers axes qui me semble tout à fait central est de donner les bons outils aux bailleurs sociaux. À ce jour, ils n'ont pas les moyens d'agir. L'État a bien délégué l'aide à la pierre à certains EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) comme le Grand Lyon, pourquoi ne déléguerait-il pas la gestion des contingents réservés et donc les attributions aux bailleurs ? Et, cette délégation de compétence pourrait être applicable également à d'autres réservataires publics. L'État ne veut pas se résoudre à nous faire confiance sur cette question alors que les professionnels de l'attribution sont les bailleurs. Le code de la construction de l'habitation est clair sur ce point : la commission d'attribution des logements est un dispositif qui relève du bailleur.*

L'attribution est un processus qui doit mettre en adéquation une demande de logement et une disponibilité de logement. Notre mission doit être de prioriser les demandeurs sur des critères partagés, et de proposer un logement adapté tant au regard de la demande que d'une politique de mixité sociale. Seul le bailleur peut avoir une connaissance fine de son patrimoine, de ses forces et de ses faiblesses, de la composition sociologique de son parc. Cette connaissance n'est peut être pas parfaite, mais qui d'autre que le bailleur dispose d'autant d'informations objectives au service d'une diversité dans l'habitat ?

À l'échelle d'un territoire comme celui du Grand Lyon et à travers une convention, l'ensemble des bailleurs sociaux peut tout à fait s'engager sur des principes et des objectifs et, bien sûr, rendre des comptes avec un contrôle a posteriori.

La base d'un contrat d'objectif reposerait sur la confiance réciproque et sur la reconnaissance de la contribution sociale des organismes HLM. N'oublions pas que la réussite des politiques d'attribution est aussi l'intérêt des bailleurs sociaux ! Ce sont eux qui gèrent les conséquences des attributions.»

Pour l'heure, les élus du Grand Lyon et notamment de la ville de Lyon ne semblent pas encore favorables pour s'engager sur une délégation des attributions.

Louis Lévêque préfère très nettement améliorer encore le partenariat entre les collectivités et les bailleurs sociaux notamment à travers la mise en œuvre du fichier commun. Il craint notamment que les bailleurs privilégient l'attribution de logements aux locataires les plus solvables, et qu'ainsi les ménages les plus modestes aient encore plus de difficulté à se loger. Cependant, cette piste pourrait être étudiée pour une mise en œuvre à moyen terme dans le cadre d'objectifs clairement définis : « *Je m'oppose clairement au principe de délégation des attributions aux bailleurs. Je privilégie fortement le partenariat. Pour moi, c'est en conjuguant les approches et les connaissances des uns et des autres que l'on progresse, pas en reportant ses responsabilités.*

Certes, la situation actuelle n'est pas satisfaisante, mais je suis convaincu qu'elle ne serait pas meilleure si une délégation était mise en place. Sans doute nous pourrions très bien fonctionner avec certains bailleurs, mais la situation serait fragile. Je crains des effets pervers et de la sélection de personnes plutôt dans le "haut du panier". Et franchement, je ne vois pas pourquoi les bailleurs auraient toutes les vertus. Je prône plutôt un partenariat renforcé et c'est d'ailleurs pour moi la deuxième étape du fichier commun de la demande.

Je souhaite qu'il devienne le lieu de mise en synergie des réservataires pour travailler sur des politiques de peuplement. Peut-être que lorsque nous aurons franchi cette étape il sera possible d'envisager une forme de délégation des attributions à l'échelle de l'agglomération, mais aujourd'hui, nous n'en sommes pas là.»

La mixité résidentielle mérite d'être accompagnée pour fabriquer de la mixité sociale

Faire cohabiter dans un même immeuble, dans un même quartier, des gens différents par leur revenu ou par leur culture ne produit pas systématiquement du lien social. Les élus, et plus globalement les acteurs des politiques du logement et de la politique de la ville, soulignent la nécessité d'accompagner la mixité résidentielle pour fabriquer de la mixité sociale.

Jacky Darne prône de penser une intervention publique qui facilite ce qui permet d'être heureux ensemble, de faire ensemble : *« Il faut travailler sur tout ce qui permet la mixité et l'unité. On sait très bien qu'il y a des événements qui permettent de réunir des catégories sociales et de développer des sentiments d'appartenance et de solidarité. On parle des fêtes, de l'école, il faut trouver les endroits où être ensemble ça crée du plaisir, où on est plus heureux parce qu'on a fait quelque chose ensemble que si on l'a fait individuellement. Ça passe par des orientations politiques aussi bien d'aménagement d'espaces publics que de développement de politiques culturelles ou sportives. »*

Bruno Couturier, directeur du projet de renouvellement urbain de La Duchère, insiste également sur la nécessité d'agir sur le vivre ensemble pour créer de la mixité sociale. Dans une interview pour millenaire3, à la question : *« Quelles sont les mesures à prendre pour traduire comme à La Duchère la mixité résidentielle en mixité sociale ? »*, il répond de la façon suivante : *« L'élément le plus important est de définir une stratégie d'habitat et de s'y tenir. Lorsque l'on veut privilégier les primo accédants et les jeunes ménages, comme l'a demandé le Maire de Lyon, il faut imposer cet objectif aux promoteurs et en assurer le suivi tout au long du projet. Il est également utile pour garantir une bonne mixité, de définir en amont les modes de gestion des espaces communs, des parkings et des jardins par exemple lorsque dans un immeuble une allée est réservée au logement social et les deux autres à l'accession à la propriété. Ensuite, il faut garantir une présence active, voire proactive de la collectivité pour suivre la mise en œuvre de cette stratégie, et surtout accompagner les nouveaux propriétaires dans leur nouvelle vie. Pour la très large majorité d'entre eux, ils ne connaissent pas le fonctionnement d'une copropriété, ils ont besoin de soutien pour s'organiser collectivement face aux promoteurs devant les problèmes de finitions notamment, et ont besoin de s'approprier le quartier. Enfin, et parce que la mixité ne se décrète pas, il convient de favoriser la mise en œuvre d'actions qui facilitent les relations entre les gens à l'échelle du quartier, ou au moins du sous-quartier. Il est indispensable de donner aux gens des occasions de "faire ensemble", de "faire communauté" autour d'intérêts communs largement partagés. La création de jardins partagés ou d'initiatives citoyennes est en ce sens tout à fait pertinente.*

Cet enjeu est inscrit dans les priorités des équipements socio-culturels, car il faut des passeurs, des (r)assembleurs.

C'est pourquoi, un tel projet ne peut pas être qu'urbain, il doit nécessairement être global avec une équipe projets pluridisciplinaire et présente sur le quartier pour écouter, donner le sens du projet et réassurer les habitants. »

Gérard Claisse, vice-président en charge de la participation citoyenne et de la relation aux usagers, considère que la création de la métropole est une chance pour progresser sur cet enjeu :

« Pour fabriquer de la mixité sociale la Communauté urbaine mène en effet une politique volontariste, ambitieuse, à Carré de Soie, Confluence, Gerland, La Duchère, un peu partout dans les projets urbains. Cette mixité se construit dans les deux sens, mettre des classes moyennes là où on avait des "ghettos", et installer des ménages défavorisés dans des quartiers dépourvus de logement social. La mixité ainsi entendue est une des conditions de la cohésion, de la reconnaissance mutuelle et probablement de l'ascenseur social. En revanche, ce n'est pas parce qu'on passe de 80 à 55 % de logements sociaux à La Duchère que nous aurons "fait" de la mixité sociale : nous aurons créé les conditions de cette mixité, fait en sorte que les gens au moins se croisent, mais est-ce qu'ils se rencontrent, échangent, fabriquent du lien social, passent de la méfiance à la confiance ?

La Communauté urbaine s'intéresse peu au comment cette mixité va ensuite vivre ou ne pas vivre, et aux moyens pour y arriver. Elle s'y intéresse un peu par sa politique d'aménagement d'espaces publics, qui sont des lieux à partager. Mais qu'est-ce qui fera demain que les classes moyennes de La Duchère n'envoient pas leurs enfants dans les écoles privées de Lyon, Écully ou Champagne au Mont d'Or, mais dans les écoles du quartier ? C'est pourtant là que tout se joue... Tout cela pour dire que la forme urbaine est une condition de la mixité, mais ensuite cela doit s'accompagner, il faut un suivi à la Communauté urbaine ce qui suppose de l'ingénierie sociale.

Autant la Communauté a une ingénierie urbaine, technique, d'aménageur forte, autant elle sait bien faire de l'urbanisme, autant elle est mal à l'aise avec l'urbanité parce qu'il lui manque une ingénierie sociale ou sociétale, et si elle l'a, c'est à la marge.

Qu'est-ce qui fait que dans des projets urbains des gens vont se rencontrer, vivre ensemble, faire la fête..., ces problématiques arrivent à la toute fin, et si on arrive à y répondre, c'est de manière minimaliste.

Demain les choses vont changer. À l'horizon 2015, les compétences jusqu'alors gérées par le Département, vont être transférées au Grand Lyon qui deviendra une Métropole. La réforme va mettre les problématiques de l'action sociale, de la redistribution, de l'attention aux plus démunis, des précaires, y compris sur des thématiques qui sont de notre compétence actuellement, au cœur de l'action communautaire. Sur ces problématiques, la Communauté urbaine ne répondra plus indirectement comme elle le fait aujourd'hui à travers l'aménagement des territoires, le logement ou la mobilité, elle y répondra directement et sera obligée de se poser la question non seulement de la solidarité territoriale, mais de la solidarité sociale. Cela va être une révolution culturelle. »

La mixité sociale ne se réduit pas au logement social : l'enjeu du logement abordable

La situation du logement est tendue, les ménages modestes ont du mal à se loger, et les classes moyennes ont également désormais des difficultés d'accès au logement notamment dans la ville centre. De fait, il est fort probable que les ventes se réduisent. Or, l'agglomération lyonnaise va devoir accueillir 150 000 nouveaux ménages d'ici 2030, et parmi ceux-ci nombre d'entre eux seront issus des classes modestes ou moyennes.

De fait, l'enjeu de construction pour accueillir ces nouvelles populations est tout aussi primordial pour la collectivité que pour les promoteurs d'autant que les capacités à construire en termes de foncier mutable et utilisable sont grandes dans le Grand Lyon.

Il devient donc impératif de construire de nouveaux logements, de construire une offre diversifiée pour loger tout le monde et de répartir cette offre sur l'ensemble du territoire métropolitain. La mixité résidentielle ne peut se satisfaire d'une cohabitation entre logements sociaux et logements en accession à la propriété à des prix élevés, elle dépendra de la capacité à loger les classes moyennes.

C'est toute la question du logement abordable et des difficultés à maîtriser les coûts, un chantier que vient de lancer le Grand Lyon auprès de ses partenaires.

L'idée est de travailler à l'échelle des différents territoires de l'agglomération, d'établir une cartographie précise du logement et des dynamiques de développement de chaque secteur. Puis, en fonction des priorités, de définir des combinaisons possibles selon les territoires pour arriver à une production conséquente de logements en dessous de l'actuel prix moyen du marché.

Maîtriser les coûts de construction

Comme le précise Jean-Xavier Bonnet Directeur Rhône-Alpes/Midi-Pyrénées de Bouwfonds Marignan Immobilier, si les prix de l'immobilier ont autant augmenté ces dernières années c'est d'abord parce que le coût de construction a doublé en dix ans : « *Lorsque l'on construit des logements, on est tenu d'appliquer des normes qui ont évolué et cette évolution a largement contribué à l'augmentation du coût du logement alors qu'en apparence la qualité de celui-ci et les prestations sont les mêmes. Par contre, effectivement les logements sont d'un meilleur niveau sur le plan énergétique, plus sécurisés (l'installation électrique est aujourd'hui 30 % plus chère) et plus, voire peut-être trop, équipés en termes de protection.* » Selon Serge Derderian de la FNAIM l'application des normes et leurs conséquences en termes de coût entraîne un dérèglement de la mixité qu'il est nécessaire de reconstruire par ailleurs.

Les normes relatives à l'isolation des logements et plus globalement aux critères écologiques entraînent des investissements importants cependant elles ne sont pas remises en cause. Les propositions de révision d'exigences concernent plutôt certaines règles du PLU en termes de constructibilité, mais aussi et surtout de stationnement, comme le souligne Jean-Xavier Bonnet : « *Pour baisser les coûts de production de logements, il faudrait revoir l'application de certaines normes et d'exigences par exemple celles qui concernent les places de stationnements. Construire des niveaux de stationnement en sous-sols augmente très fortement les coûts de construction et se révèle parfois inutile, notamment dans le logement social.* »

L'autre règle dont la remise en cause semble faire l'unanimité chez les bailleurs sociaux et les promoteurs concerne celle issue de la loi sur le handicap de 2005. En effet, si la question de l'adaptation du logement au handicap de l'acquéreur ou du locataire est entendue par tous, l'application systématique de normes standards est fortement dénoncée. En effet, l'expérience, dans le parc privé comme dans le parc social, a montré que l'adaptation d'un logement varie fortement d'une situation de handicap à une autre. Aussi, même quand les logements répondent aux normes imposées, il est nécessaire de ré-intervenir pour réellement adapter le logement aux besoins de la personne handicapée. Jean-Xavier Bonnet témoigne : « *Certaines normes comme celle de rendre systématiquement adaptable aux fau-*

teuils roulants l'ensemble des logements se révèlent fort contraignantes pour très peu d'effet. Chaque fois que nous avons vendu un logement à une personne handicapée, nous avons été amenés à le refaire totalement pour qu'il soit réellement adapté à la personne qui va l'occuper. De plus, l'espace pour le retournement des fauteuils obligatoire dans les salles de bains et les chambres est pris sur l'espace de la salle commune, le séjour-cuisine, alors que la taille de cette pièce est un élément fondamental pour les familles. Il serait largement préférable de penser des logements modifiables plutôt que d'imposer des normes standards qui finalement ne satisfont personne. Et ces normes s'appliquent aussi bien au logement privé qu'au logement social.»

Outre l'évolution des normes de construction, le prix du foncier impacte fortement les prix de l'immobilier. «À Lyon, celui-ci représente entre 15 et 25 % du coût d'une opération. Il était il y a une dizaine d'années plus près des 10 %.

Il peut atteindre 50 % à Paris et 60 % ou 70 % dans certains cas exceptionnels à Cannes ou à Nice.»

Pour l'ensemble des acteurs, une intervention plus importante de la collectivité sous différentes formes est à repenser. Il est notamment constaté que lorsque la collectivité établit une Zac (zone d'action concertée), les prix à l'intérieur de la Zac peuvent ainsi être maîtrisés mais ils impactent aussi l'environnement de la zone concernée. Selon Jean-Xavier Bonnet la puissance publique à la capacité de maîtriser du foncier à coûts maîtrisés dans le cadre de Zac et de fixer des valeurs foncières de références. Dans ce contexte la valeur des terrains diffus dans l'environnement de la Zac se fixe en fonction de la référence donnée par l'opération publique. Bien sûr, il ne faut pas aller trop loin dans l'interventionnisme, mais pour des opérations d'envergure, ce type d'intervention peut vraiment être efficace.

Si la situation est tendue c'est également parce qu'elle est bloquée. En effet, Jean-Xavier Bonnet précise que le marché secondaire, celui de l'ancien, a suivi celui du neuf. Or, ce sont souvent des seconds accédants qui deviennent acquéreurs dans le neuf. Comme le rappelle Olivier Brachet, avant d'acheter une voiture neuve, on en acquiert une d'occasion, et il en est de même dans le logement ; mais quand les seconds accédants n'arrivent plus à vendre leur logement notamment à des personnes du parc social ou du parc privé à loyers raisonnables, pour investir à nouveau, la situation se bloque.

Pour Jean-Xavier Bonnet ce chantier est d'importance : «*Nous devons réfléchir en termes de parcours résidentiels, de fluidité, et l'enjeu aujourd'hui est de produire du logement en accession entre 2500 et 3000 euros/m². Ces acquéreurs sont aujourd'hui peut-être ceux qui occupent un logement social et qui demain sont ceux qui pourront acheter du logement à un coût plus élevé. La production de logements intermédiaires permet d'alimenter une production plus globale. C'est pour nous une question essentielle.*» L'enjeu est d'agir sur les prix pour réintroduire de la fluidité dans le parc social comme dans le parc privé.

Louis Lévêque envisage l'accession abordable en complément de l'accession sociale afin d'élargir l'éventail de l'offre :

«L'accession sociale à la propriété est un dispositif très encadré et nous souhaitons en complément développer l'accession abordable, c'est-à-dire à un prix moyen d'acquisition de l'ordre de 3600 euros/m² pour des niveaux ou plafonds de revenus qui restent à préciser. Ces derniers seront d'ailleurs peut-être à moduler en fonction des secteurs même si ce n'est pas le secteur qui fait la capacité financière des ménages. Cet objectif est fragile car il n'existe pas de cadre national, qu'il dépend du partenariat que nous saurons construire avec les promoteurs, mais cette expérimentation est essentielle pour répondre aux classes moyennes et garantir la mixité.»

La mixité passe aussi par l'accession sociale à la propriété

Certaines critiques ont pu être faites aux bailleurs sociaux et à la loi qui les contraint de vendre chaque année une partie de leur parc à leurs locataires.

Patrice Tillet, directeur d'Alliade Habitat s'inscrit en faux par rapport à ces critiques et souligne l'intérêt d'accompagner les locataires dans des stratégies résidentielles : « *Par la promotion du parcours résidentiel nous privilégions aussi la diversité en développant des programmes d'accession sociale dans des programmes neufs, mais aussi dans le parc ancien.*

On appelle cela la "vente HLM" : un oxymore pour certains ! En effet, la sacralisation du logement social porte à croire qu'il ne pourrait pas être vendu car il serait un bien public. Or, lorsqu'il est vendu à un locataire du logement social, et d'autant plus au locataire qui l'occupe, il s'agit bien pour l'acquéreur d'une opportunité d'accession à la propriété dans les conditions permises dans le parc ancien qui reste plus abordable. Aujourd'hui certains pensent que l'accession sociale à la propriété devrait être limitée aux programmes neufs, mais celle-ci est plus coûteuse de 30 % à 40 % ! De plus, cet accès à la propriété est ainsi plus serein et sécurisé par l'acquéreur qui est accompagné par le bailleur. »

Pour Véronique Zwick, adjointe au logement de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, l'accession sociale à la propriété doit également être développée dans l'ouest lyonnais pour garantir à travers une diversité de l'offre d'habitat une diversité de peuplement :

« Depuis les années 1990 les prix de l'immobilier ont fait fuir les classes moyennes et aujourd'hui les assistantes maternelles, bien sûr les femmes de ménage, mais aussi les employés de la mairie, les infirmières et même les cadres de santé des hôpitaux environnants, ne peuvent plus se loger sur Saint-Cyr. » Or, pour Véronique Zwick, il est important que dans un village comme Saint-Cyr il y ait de la place pour tous, que les jeunes et les aînés puissent rester sur la commune et que de nouveaux ménages puissent venir s'installer : « Nous sommes très attentifs à ce que Saint-Cyr garde une vie de village riche et dense. Et la mixité conditionne la vie sociale du village, son dynamisme, voire sa survie. L'école aujourd'hui souffre, nous avons perdu une classe chacune de ces deux dernières années et c'est vraiment d'une grande tristesse. »

Louis Lévêque partage ce point de vue sur la nécessité de loger les classes moyennes à Saint-Cyr et propose que le logement social y contribue : « *J'ai une vision du logement social plus universaliste qui dépasse le raisonnement centré sur le logement destiné aux plus pauvres.*

À Saint-Cyr, il faut avant tout répondre aux habitants de Saint-Cyr qui ne sont peut-être pas les plus modestes mais qui n'ont pas pour autant les moyens de rester vivre dans la commune de leurs parents ou d'y vieillir.

Saint-Cyr doit accueillir des classes moyennes notamment dans une logique de proximité et des ménages en situation de précarité dans une logique d'agglomération. D'une manière générale, les Grands Lyonnais, notamment ceux du sud et de l'est considèrent Saint-Cyr comme un village éloigné et inaccessible. Cependant, il peut tout à fait convenir à des retraités qui sont aux minima sociaux et aux familles du 9^e arrondissement qui sont en proximité. D'ailleurs, 14 à 15 % des Duchérois qui font l'objet d'une procédure de relogement liée à la démolition de leur immeuble dans le cadre du projet urbain, demandent à venir vivre dans une commune de l'ouest de l'agglomération. »

PARTIE 3

—

La mixité en question

⋮

LA MOBILITÉ

—

L'ESSENTIEL

Penser la mixité résidentielle à l'échelle élargie du bassin de vie de l'agglomération signifie penser les conditions de déplacement entre zones d'emploi et de logement, et notamment entre zones d'emploi et territoires où il existe encore une offre de logement abordable. L'objectif de mixité ne peut se concrétiser que dans le cadre d'une « ville mobile ». Or la tension mobilités/immobilités est l'un des enjeux majeurs auxquels la politique de la ville ne parvient pas à s'attaquer, faute de grille d'analyse adaptée. Selon Jacques Donzelot, la différenciation des territoires est probablement bien moins grave que l'impossibilité d'accéder à différents territoires, c'est pourquoi les notions de mobilité, de flux, d'itinéraire résidentiel sont primordiales. Les leviers sont le logement, l'école et l'emploi. Il semble que l'État et les collectivités soient ainsi invités à changer de mode de penser. Les outils de connaissance, de statistiques et d'évaluation sont à repenser dans cette perspective.

LA MOBILITÉ : ENJEU MAJEUR DE MIXITÉ

« Bouger pour s'en sortir » ne doit pas être un postulat imposé

L'organisation actuelle des réseaux de transports collectifs urbains est inadaptée à une partie des déplacements, comme ceux réalisés de périphérie à périphérie ou à des horaires atypiques, affirme Cécile Féré, docteur en urbanisme et aménagement. Face à ce défi, et pour pallier aux inégalités de déplacement liées à la localisation des activités, à l'organisation des réseaux de transport, aux compétences et ressources financières, psychologiques, etc. des individus, les acteurs de l'insertion par l'emploi et du « tiers secteur » développent des aides à la mobilité depuis le milieu des années 1990, partant du constat qu'elle est une condition d'accès à l'emploi pour les personnes en insertion. Ces aides peuvent être matérielles (location de voiture ou de deux-roues à bas prix, transport micro-collectif), financières (abonnement de transport collectif, bons d'essence) mais aussi cognitives (formation à la conduite). Cependant, l'efficacité de ces solutions et leur condition de mise en œuvre font débat. Autant il est important de permettre la mobilité, autant il convient de ne pas en faire un impératif.

➔ **Cécile Féré**, Quelle politique de réduction des inégalités face à la mobilité pour une ville plus solidaire ?p.90

Accroître la capacité de choix de ceux qui en ont le moins

Le sociologue Thomas Kirszbaum aborde la mixité comme un processus et insiste sur l'importance d'accroître la capacité de choix des citoyens qui en ont le moins, rejoignant alors la notion de capabilité développée par Amartya Sen : « La possibilité de choisir son quartier étant très inégalement partagée, promouvoir la mixité et la mobilité en général revient en pratique à favoriser ceux qui disposent déjà des ressources permettant d'arbitrer entre mixité et entre-soi, entre mobilité et immobilité. Si l'on veut éviter que les politiques urbaines ajoutent de l'inégalité aux inégalités existantes, il faut apprécier la valeur des politiques de mixité et de mobilité à l'aune de ce critère simple qu'est l'augmentation de la capacité de choix des citoyens qui en ont le moins. » Thomas Kirszbaum porte un regard critique sur les politiques de seuil, et propose aussi de dissocier les objectifs de la mixité sociale et de la mixité ethnique pour se recentrer sur la promotion socio-résidentielle des populations vivant aujourd'hui dans les quartiers d'habitat social, en les acceptant donc telles qu'elles sont.

➔ **Thomas Kirszbaum, Mobilité résidentielle et mixité urbaine :**
les conditions d'une politique équitable **p.95**

En parallèle de la politique de mobilité résidentielle qui vise à répartir harmonieusement les groupes sociaux dans la ville et ainsi parvenir à une mixité sociale, l'idée qu'il faut bouger pour s'en sortir s'est imposée en matière de mobilité quotidienne. Pour les habitants des quartiers de la politique de la ville, elle est complétée par une injonction à sortir du quartier. Il n'y aurait pas

d'alternative entre « rouiller » ou « s'arracher ». Dans cet article, Cécile Féré, docteur en urbanisme et aménagement - institut d'urbanisme de Lyon propose de revenir sur la question des inégalités face à la mobilité et sur le postulat qu'il faut bouger pour s'en sortir, aujourd'hui au cœur des politiques de réduction des inégalités de mobilité en France.

Quelle politique de réduction des inégalités face à la mobilité pour une ville plus solidaire ?



— par Cécile Féré

La mobilité, une condition d'intégration sociale

La mobilité a connu une croissance spectaculaire durant la deuxième moitié du XX^e siècle. L'amélioration des vitesses, notamment liée à la démocratisation de la voiture individuelle, a permis une accélération des déplacements et s'est traduite par la transformation des territoires de vie au sein de grandes régions urbaines. Cette « joyeuse conquête de la mobilité » (Orfeuill, 2012) a également contribué à ouvrir l'univers des possibles. L'individualisation des modes de vie s'est traduite, au quotidien, par des programmes d'activités et des déplacements de plus en plus différenciés dans le temps et dans l'espace, avec une exigence accrue d'autonomie : « où je veux, quand je veux, comme je veux » (Ascher, 2001). La possibilité de se déplacer conditionne ainsi l'accès aux ressources urbaines, que ce soit pour l'emploi, les achats, la santé, la culture, les loisirs, et *in fine*, l'accès à un certain niveau de bien-être. La mobilité est considérée comme une condition d'intégration urbaine et sociale.

L'importance prise par la mobilité dans nos sociétés se traduit en retour par le fait qu'elle soit socialement valorisée et soit instituée comme une « nouvelle norme et valeur sociale » (Orfeuill, Massot, 2005). Cette norme sociale renvoie à la possibilité effective de se déplacer mais plus largement à une aptitude à la mobilité, qu'elle soit quotidienne, résidentielle ou plus largement sociale, s'inscrivant au cœur du nouveau paradigme de la flexibilité (Boltanski et Chiapello, 1999).

Des inégalités face à la mobilité

Les conditions et possibilités d'accès à la mobilité ne sont cependant pas égales pour tous. Ces différences voire disparités face à la mobilité ne renvoient pas nécessairement à des inégalités. Dit autrement, « on n'est cependant pas forcément malheureux quand on se déplace moins » (Bégag, 1992). Les individus n'ont pas tous la même capacité à « faire face » à ce nouvel impératif de mobilité qui peut contribuer à déstabiliser voire à fragiliser certains d'entre eux.

Aux « rouilleurs » décrits par Azouz Bégag (1992), se sont ajoutées de nouvelles figures de ceux qui subissent les inégalités face à la mobilité : les « insulaires » qui ont des territoires de vie limités par rapport « aux navigateurs au long cours » des classes supérieures (Le Breton, 2005), les « périurbains éloignés » (Rougé, 2007), les « salariés à bout de souffle » (Wenglenski, 2010), ou encore les « pendulaires longue distance » dont les mobilités sont tantôt choisies tantôt subies (Vincent Kaufmann, 2012).

La répartition des ressources et des aménités urbaines dans l'espace urbain constitue un premier facteur explicatif des inégalités face à la mobilité. Le contexte territorial contribue à faire peser davantage sur les ménages modestes le poids de la mobilité quotidienne, du fait d'inégalités d'accès au marché du logement (Orfeuill et Polacchini, 1998), d'inégalités d'accès aux territoires de l'emploi ou encore aux aménités urbaines (Caubel, 2006). Par exemple, en Ile-de-France, les ouvriers ont potentiellement accès à 43 % de leurs emplois en une heure, contre 65 % pour les cadres (Wenglenski, 2003).

Les compétences et les ressources des individus constituent un deuxième facteur participant des inégalités face à la mobilité : les revenus, les capacités de représentation de l'espace, de maîtrise de la langue ou encore de maîtrise des normes techniques des réseaux de transport. Les « insulaires » connaissent des difficultés de mobilité, du fait d'un moindre accès aux moyens de déplacements mais surtout d'une moindre aptitude à la mobilité, notamment liée à leur parcours de vie (Le Breton, 2006).

À l'inverse, Yves Jouffe a montré que ce ne sont pas tant les capacités de mobilité ou encore l'accès à des moyens de transport qui différencient les « précaires mobiles » des « précaires immobiles », mais bien le projet et les valeurs de l'individu (Jouffe 2007). À partir d'analyses secondaires des enquêtes ménages déplacements, Sonia Chardonnel a également montré combien le projet est central dans les choix et les mobilités quotidiennes des individus. L'emploi à temps plein ou à temps partiel a ainsi un caractère structurant dans l'organisation spatiale et temporelle du quotidien ; à l'inverse, l'absence d'emploi contribuerait à « vider » l'emploi du temps de certains individus et à limiter leurs déplacements (Chardonnel et al., 2006). Certains individus limiteraient également leur périmètre de recherche d'emploi, faute de gains salariaux ou de « prime à la mobilité » qui justifieraient l'éloignement (Fol, 2009). L'ancrage dans l'espace local, d'ailleurs promu par la ville des courtes distances, peut également constituer une alternative à la mobilité généralisée, notamment en France où la dépendance automobile est moins prégnante qu'aux États-Unis et au Royaume-Uni (ibid.).

La mobilité n'est pas qu'une question de territoire ni de compétence

Les inégalités face à la mobilité renvoient au contexte territorial (localisation des activités, organisation des réseaux de transport), mais aussi aux compétences et aux ressources des individus (financières, psychologiques, etc.).

La notion de potentiel de mobilité ou de « motilité » (Kaufmann 2001) montre que les inégalités de mobilité sont aussi fonction de leurs projets (avoir un travail, une position sociale).

Les problèmes de mobilité des précaires ne sont pas seulement à envisager du point de vue de l'offre de transport, ni même du contexte territorial. Ils sont également à envisager du point de vue des aptitudes individuelles à la mobilité, qui peuvent contraindre les pratiques de mobilité voire conduire à l'épuisement des plus vulnérables, mais aussi du point de vue du projet des individus.

C'est bien le projet de chacun, à court terme ou encore sur une échelle de vie, qui in fine donne du sens à toutes les mobilités et qui dessine une réalité complexe et propre à chaque individu.

Quelles politiques de réduction des inégalités de mobilité ?

Au début des années 1990, le lien entre mobilité et exclusion sociale a été exploré sous l'angle d'une moindre mobilité des ménages les plus pauvres et des habitants des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la Ville, notamment du fait d'un moindre accès à la voiture et d'une plus forte dépendance aux transports collectifs et à la marche à pied. Partant de ce constat, les politiques de réduction des inégalités de mobilité ont été pensées pour favoriser les déplacements à travers un meilleur accès aux transports collectifs, selon le principe de « droit au transport » (Loti, 1980). Les solutions déclinées dans les politiques de transport se sont traduites par une amélioration de la desserte en transports collectifs des quartiers de la politique de la Ville ou par des tarifications spécifiques pour les personnes sans emploi ou en difficultés (gratuité, réductions tarifaires sociales).

Avec les enjeux de développement durable, les politiques d'urbanisme ont intégré dans les documents de planification la nécessité d'une intensification du développement urbain autour des lignes de transports collectifs, mais aussi d'une ville de la proximité, plus intense. En réduisant la dépendance à la voiture, ces politiques réduiraient ainsi les différentiels d'accessibilité entre ceux qui ont une voiture et ceux qui n'en ont pas (Dupuy, 2006). Cependant, outre le fait que la portée effective de ces documents de planification stratégiques soit discutée (Castel, 2008), le temps long dans lesquels ils s'inscrivent ne permettent aujourd'hui pas de répondre à l'urgence de cette « nouvelle question sociale » (Orfeuill, 2005).

Les contours des politiques de réduction des inégalités de mobilité tendent également à être élargis avec l'intervention de nouveaux acteurs, aux côtés des autorités organisatrices des transports, poids lourds des politiques de mobilité urbaine (Le Breton 2006, Fol 2009, Féré 2011). De nouvelles mesures sont proposées par les collectivités territoriales ou les entreprises à travers les plans de déplacements d'entreprises, pour favoriser l'accès aux territoires de l'emploi, notamment dans les zones d'activité économiques. Des aides à la mobilité sont également intégrées dans les politiques d'insertion et de retour à l'emploi.

Ainsi, les acteurs de l'insertion par l'emploi et du « tiers secteur » développent des aides à la mobilité depuis le milieu des années 1990, partant du constat que la mobilité représente un frein pour l'accès à l'emploi pour les personnes en insertion. Ces aides à la mobilité peuvent être matérielles (location de voiture ou de deux-roues motorisés à bas prix, transport micro-collectif), financières (abonnement de transport collectif, bons d'essence) mais aussi cognitives (formation au permis de conduire, à la conduite de deux roues). Elles se veulent également adaptées aux besoins spatiaux et temporels des déplacements des personnes en insertion, mais aussi à leurs ressources.

Le dispositif opérationnel, généralement mis en œuvre par des acteurs associatifs et/ou de l'économie sociale et solidaire, est bien souvent innovant et expérimental. La location de véhicule à bas prix est par exemple organisée sur la base de voitures récupérées grâce à des dons ; le transport à la demande permet à des personnes en insertion d'aller au travail, en formant des chauffeurs parfois eux-mêmes en insertion, etc. Ces aides à la mobilité se sont multipliées en France durant les années 2000, notamment sous l'impulsion de l'appel à projet « Des quartiers pour l'emploi : vers une nouvelle mobilité » lancé en janvier 2009 à l'initiative du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'aménagement du territoire et du Secrétariat d'État à la ville.

Ainsi, si on assiste progressivement à une meilleure prise en compte des inégalités de mobilité dans les politiques urbaines de mobilité – de façon différenciée selon les agglomérations, plusieurs questions font cependant débat.

Bouger pour s'en sortir, s'en sortir pour bouger ?

S'il est aujourd'hui établi que la mobilité est un facteur d'exclusion sociale (Urry, 2007), le postulat selon lequel il faut « bouger pour s'en sortir » fait débat. L'absence de mobilité, l'isolement voire l'assignation à résidence de publics spécifiques parmi les populations modestes, à l'instar des femmes, des jeunes, des personnes issues de l'immigration légitimerait des politiques publiques qui visent à mettre en mouvement les individus (Le Breton 2005, Orfeuil 2010). Il s'agirait cependant moins de favoriser les déplacements par l'amélioration de l'offre de transport que par le développement de compétences de mobilité, la mobilité n'étant pas innée.

À l'inverse, pour d'autres, les politiques publiques de lutte contre la pauvreté, basées sur le postulat qu'il faut bouger pour s'en sortir, ne prennent pas en compte le fait qu'une partie des ménages tirent leurs ressources de leur ancrage dans la proximité, ni les coûts liés à cette mobilité (Fol, 2009). La distance aux emplois n'étant qu'une composante des difficultés d'accès à l'emploi, il s'agit pour Sylvie Fol de privilégier une approche multidimensionnelle, intégrant des dispositifs de formation, de lutte contre les discriminations à l'embauche, mais aussi d'urbanisme et d'aménagement (ibid.).

L'efficacité des solutions mises en œuvre pour répondre aux inégalités de mobilité, est en discussion. L'amélioration de la desserte en transports collectifs permet de mieux relier les quartiers de la politique de la ville au reste de la ville, en particulier au centre-ville, et comporte des mesures de requalification des espaces publics, s'inscrivant dans une politique plus globale de renouvellement urbain. S'ils tendent à réduire les écarts d'équipements, les services publics de transports urbains, organisés sur la base collective du réseau et fortement territorialisés, n'offrent des accès qu'à une partie des ressources urbaines (Ascher, 2001).

Le paradoxe de l'individualisation des aides à la mobilité

L'organisation actuelle des réseaux de transports collectifs urbains, systèmes techniques privilégiant la concentration spatio-temporelle des flux, serait aujourd'hui inadaptée à une partie des formes urbaines et des déplacements, comme ceux réalisés de périphérie à périphérie ou à des horaires atypiques. Aussi, le développement de mesures individualisées et ciblées, comme celles développées par les acteurs de l'insertion en France ou dans des « mondes ultra-libéraux » comme aux États-Unis ou au Royaume-Uni, constituent une nouvelle réponse pour les personnes en difficulté (Orfeuil, 2010).

Cependant, les conditions de mise en œuvre de ces aides à la mobilité ciblées et individualisées qui sont aujourd'hui peu questionnées méritent attention (Féré, 2011).

Si les tarifications sociales se sont multipliées depuis les années 1990 et surtout 2000, avec l'institutionnalisation d'un « droit à une tarification sociale » (article 123 de la loi SRU), ces aides au transport sous conditions de ressources ne constituent pas encore un « droit si automatique ». En effet, ce droit est encore diversement et partiellement appliqué par les autorités organisatrices des transports (Féré, 2012). Pour ce qui est des aides à la mobilité développées dans le cadre des politiques d'insertion, la prescription par un acteur des politiques sociales ou de l'emploi en charge du suivi de la personne est la condition sine qua non d'accès à ces dispositifs. Dans plusieurs agglomérations françaises, les acteurs des politiques d'insertion ont constaté des disparités de prescription voire même de non-prescription, selon les territoires, les institutions, les aides, voire les travailleurs sociaux. Le développement d'aides à la mobilité ciblées et individualisées s'inscrit dans un contexte d'« activation des politiques sociales » (Duvoux, 2010), réponse à ce qui est considéré comme la nécessaire réforme des systèmes de protection sociale, du fait du développement de l'« assistanat » et de « trappes à inactivité » (Duvoux, 2010). L'aide sociale n'est plus un « droit de tirage sur une dette sociale » mais plutôt une « action ciblée mettant son bénéficiaire en situation de responsabilité » (Dubet 2010 : 62), ce qui suppose que le bénéficiaire soit actif - par opposition à la passivité des assistés, et ce qui se traduit par l'apparition de « contreparties » (Dufour, Boismenu, Noël, 2003). Ainsi, lorsqu'il s'agit de prescrire le passage du permis de conduire, des critères de mérite émergent de façon implicite voire explicite. Les prescripteurs de ces aides à la mobilité ont-ils d'autres choix lorsqu'ils ne peuvent financer ces dispositifs qu'à une ou deux personnes par an, comme c'est le cas pour le permis de conduire ?

Si l'individualisation des aides à la mobilité répond aux limites du modèle de transport collectif urbain, les conditions d'accès à ces dispositifs d'action sont complexes voire incertaines pour ceux qui sont confrontés à cette injonction à « bouger pour s'en sortir ». Les dysfonctionnements constatés lors de la mise en œuvre des aides tarifaires sociales comme des aides à la mobilité renvoient la question de l'« accès et du non-recours aux droits » (Warin, 2006), non pas du côté du destinataire final, mais du côté de ceux qui mettent en œuvre l'offre publique (Féré, 2011).

Au final, les débats menés dans le champ scientifique sur les politiques de réduction des inégalités de mobilité, qu'elles portent sur le postulat de départ, les mesures ou encore les moyens d'action, interpellent avant tout les stratégies politiques.

Quelle prise en compte de la question sociale dans les politiques urbaines dominées par les mots d'ordre de l'attractivité économique et de l'exemplarité environnementale ? Quelle solidarité dans nos politiques d'agglomération ?

Thomas Kirszbaum est sociologue, chercheur associé à l'Institut des Sciences sociales du Politique (ENS Cachan-CNRS UMR 7220). Ses recherches portent sur les politiques urbaines d'intégration des minorités ethniques. Il a notamment publié *Rénovation urbaine. Les leçons américaines* et *La ville en débat* en 2009. Dans ce texte Thomas Kirszbaum présente une analyse typologique des lieux d'habitat où se pose la question de la mixité sociale. Il aborde la mixité comme un processus et insiste sur l'importance d'accroître la capacité de choix des citoyens qui en ont le moins. Il rejoint en ce sens la notion de capacité développée par Amartya Sen : «*la possibilité de choisir son quartier étant très inégalement partagée, promouvoir la mixité et la mobilité en général revient en pratique à favoriser ceux qui disposent déjà des ressources*

permettant d'arbitrer entre mixité et entre-soi, entre mobilité et immobilité. Si l'on veut éviter que les politiques urbaines ajoutent de l'inégalité aux inégalités existantes, il faut apprécier la valeur des politiques de mixité et de mobilité à l'aune de ce critère simple qu'est l'augmentation de la capacité de choix des citoyens qui en ont le moins.»

Thomas Kirszbaum porte un regard critique sur les politiques de seuil, celles des populations dites «*défavorisées*» dans les quartiers ou des logements sociaux dans les communes. Il propose enfin de dissocier les objectifs de mixité sociale et de mixité ethnique pour se recentrer sur la promotion socio-résidentielle des populations vivant aujourd'hui dans les quartiers d'habitat social, en les acceptant donc telles qu'elles sont.

Mobilité résidentielle et mixité urbaine : les conditions d'une politique équitable



— par Thomas Kirszbaum

La mobilité entretient des rapports complexes avec la ségrégation résidentielle que les politiques de mixité entendent combattre. Son influence sur la composition sociale et ethnique des territoires est équivoque. Par le jeu du profil différencié des entrants et des sortants, la mobilité représente tantôt un facteur de ségrégation, tantôt un facteur de déségrégation résidentielle, même si les phénomènes sont cumulatifs puisque les choix de localisation des ménages (du moins ceux qui disposent d'une capacité de choix) sont eux-mêmes influencés par les caractéristiques différenciées des territoires.

Dans tous les cas, les dynamiques résidentielles ne sont pas réductibles à la simple rencontre (ou non-rencontre) entre des individus et des lieux : la mobilité des premiers et le niveau de ségrégation des seconds ne sont jamais indépendants des contextes institutionnels et des conditions de fonctionnement des marchés résidentiels. Dans ce jeu entre individus, territoires, institutions et marché, aucune relation causale évidente ne se dégage, qui permettrait à l'action publique d'utiliser un levier en vue d'atteindre mécaniquement un certain résultat, par exemple celui

d'accroître la mixité des populations dans un espace donné. Reflétant l'impossibilité d'une modélisation unique, plusieurs figures – ou idéaux-types – sont identifiables autour du couple plus ou moins antagonique que forment mixité (ou ségrégation) et mobilité (ou immobilité) résidentielles.

La première et principale figure investie par les politiques en faveur de la « mixité sociale » est celle des grands ensembles HLM. D'emblée, les enjeux de la mixité et de la mobilité résidentielle ont eu partie liée car la formation historique des « cités » correspond au grand chassé-croisé s'étant produit à partir des années 1970 entre ménages sortants blancs et ménages entrants immigrés – une mobilité à double sens largement façonnée par les choix institutionnels de l'époque (encouragement à l'accession dans le périurbain et attribution ségrégative des logements sociaux). Dès l'origine, la mobilité résidentielle a ainsi joué contre la mixité des populations majoritaires et minoritaires. Aujourd'hui encore, son rôle reste décisif si l'on veut comprendre la spécialisation durable de ces quartiers au plan social et ethnique. Cette spécialisation résulte d'un double processus : d'une part les comportements de fuite ou de contournement des ménages en capacité d'arbitrer entre plusieurs localisations résidentielles¹ ; d'autre part l'attractivité toujours réelle de ces quartiers pour d'autres ménages qui y trouvent les voies d'une promotion résidentielle, grâce aux logements spacieux et bon marché que l'on y trouve encore malgré les efforts des pouvoirs publics pour diminuer ce parc.

L'autre extrémité du spectre socio-urbain a fini par attirer l'attention des chercheurs et des pouvoirs publics, avec l'émergence du thème à succès de l'« entre-soi » des riches, voire des classes moyennes, à partir de la fin des années 1990. Il y aurait lieu ici d'affiner l'analyse, pour mieux distinguer entre les espaces historiques de la bourgeoisie où semble prévaloir une certaine immobilité sociale et résidentielle, et les territoires de prédilection des « classes moyennes », même si cette catégorie sociologique est bien trop grossière pour rendre compte de la diversité des dynamiques résidentielles de ce groupe central.

La façon dont leurs pratiques font interagir ségrégation et mobilité reste d'ailleurs mal établie. Un courant de travaux d'inspiration économique insiste sur la rationalité qui préside aux choix résidentiels des classes moyennes, soucieuses de maximiser leurs chances dans la compétition sociale et économique en privilégiant la proximité de certains biens, services et aménités, et en évitant le voisinage d'autres groupes sociaux perçus comme porteurs de « risques »².

Cette lecture est contestée par d'autres auteurs soulignant au contraire la prédominance d'espaces « moyens mélangés »³, même si les situations de relative hétérogénéité sociale n'excluent pas des formes d'évitement autre que résidentiel, notamment à l'école⁴.

La troisième figure de relations entre ségrégation et mobilité n'est pas celle du re-foulement ou de l'évitement des « pauvres », mais celle de leur délogement comme effet paradoxal de la mixité. On pense ici aux quartiers en voie d'embourgeoisement où les progrès de la mixité induisent souvent, à terme, l'éviction des habitants les plus vulnérables. Dans le schéma qui voit se succéder déségrégation puis re-ségrégation, la mobilité choisie des uns a pour corollaire la mobilité forcée des autres. Ce phénomène de mobilité à deux vitesses peut se vérifier aussi dans les quartiers en rénovation urbaine où une population peut en chasser une autre sous l'effet d'une gentrification qui n'a ici rien de spontané puisqu'elle est activement recherchée par les pouvoirs publics.

¹ 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.

² Voir notamment Maurin, E. (2004) *Le Ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Seuil.

³ Notamment Edmond Préteceille (2006) « La ségrégation contre la cohésion sociale : la métropole parisienne », in H. Lagrange (dir.), *L'épreuve des inégalités*, Puf.

⁴ Oberti, M. (2007) *L'école dans la ville. Ségrégation – mixité – carte scolaire*, Presses de Sciences Po.

⁵ Guilluy, C. (2010) Fractures françaises, François Bourin.

⁶ Article 1 de la loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991.

⁷ Voir notre revue de la littérature scientifique : Kirszbaum, T. (2008) Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative, Études & Recherches de la Halde, La Documentation française.

Une dernière combinaison entre ségrégation et mobilité renvoie aussi à des phénomènes de relégation, même si les mécanismes et les groupes socio-ethniques en jeu ne sont pas forcément les mêmes que dans les cas de figure précédents. On fait ici référence à ces territoires périphériques très médiatisés dans la période récente⁵, où la densité est faible et la ségrégation diffuse. Ces territoires seraient les réceptacles de populations qui choisissent et subissent tout à la fois leur mobilité résidentielle : refusant la proximité avec les minorités dans le logement social, ces populations cherchent en même temps à satisfaire leur rêve d'accession à la propriété, mais la réalisation de ce rêve est conditionnée à un exil toujours plus lointain, parce que la ville est devenue inabordable, et débouche sur de nouveaux phénomènes de captivité et d'immobilité résidentielles.

Augmenter la capacité de choix des citoyens qui en ont le moins

À négliger la pluralité des configurations de la ségrégation résidentielle tout comme les stratégies et capacités différenciées des citoyens, on s'expose à de sévères désillusions. C'est particulièrement vrai d'un pays comme la France où une loi sur la ville promettait rien moins qu'« éviter ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation »⁶. La leçon d'un siècle de sociologie et d'histoire urbaines est pourtant claire : les groupes sociaux et ethniques ne se répartissent jamais de façon uniforme dans l'espace. Les territoires composant les agglomérations remplissent des fonctions spécifiques pour différentes populations – des fonctions qu'il serait vain de nier sauf à faire de la puissance publique un inquiétant demiurge de la fabrique des rapports sociaux dans la ville.

Les bienfaits de la mixité résidentielle sont quasi indémontrables du point de vue de l'intérêt général et de celui des individus⁷.

L'action publique n'a-t-elle donc aucun rôle à jouer ?

Si l'on juge *politiquement* souhaitable que l'horizon résidentiel et les possibilités d'usage de la ville de chacun ne soient pas implacablement dictés par son statut social ou son appartenance ethnique, alors des considérations d'équité devraient selon nous guider les politiques motivées par une double préoccupation de mixité et de mobilité. Approche équitable car la possibilité de choisir son quartier étant très inégalement partagée, promouvoir la mixité et la mobilité *en général* revient en pratique à favoriser ceux qui disposent déjà des ressources permettant d'arbitrer entre mixité et entre-soi, entre mobilité et immobilité. Si l'on veut éviter que les politiques urbaines ajoutent de l'inégalité aux inégalités existantes, il faut apprécier la valeur des politiques de mixité et de mobilité à l'aune de ce critère simple qu'est l'augmentation de la capacité de choix des citoyens qui en ont le moins.

Dans cette perspective de justice spatiale, l'enjeu de la mixité peut croiser celui de la mobilité, mais selon des combinaisons distinctes liées à la nature des processus ségrégatifs. Sans que la liste soit exhaustive, on peut identifier au moins trois modes d'articulation équitable entre mixité et mobilité correspondant à trois configurations territoriales.

En théorie du moins, mixité et mobilité se conjuguent quand l'enjeu est d'ouvrir des territoires organisés sur un principe d'entre-soi social ou ethnique à des populations – notamment les minorités ethniques – qui en sont refoulées parce qu'elles se heurtent aux barrières discrètes de la discrimination ou du droit des sols. Parmi les leviers envisageables pour surmonter ces barrières figurent le développement d'une offre de logements sociaux correspondant au profil effectif de populations volontaires pour la mobilité, la transparence des attributions et des mutations au sein du patrimoine social, ou encore le travail sur les représentations et préjugés

des élus, bailleurs et habitants des territoires d'« accueil » envers le logement social et les populations qui font figure d'« épouvantails ».

La convergence entre mixité et mobilité est déjà moins évidente dans les quartiers de type « cités ». Le respect du principe d'équité voudrait que l'on crée les conditions d'un choix entre une mobilité résidentielle circonscrite à l'échelle du quartier et une mobilité vers d'autres quartiers. On retrouve ici l'ancienne et toujours pertinente formule avancée par Daniel Béhar : donner aux habitants les moyens de partir, mais aussi l'envie de rester⁸. Outre le fait qu'elle ne rejoint pas l'aspiration majoritaire des habitants, telle qu'on peut l'apprécier au travers des opérations de rénovation urbaine, une politique qui n'encouragerait la mobilité que vers d'autres quartiers viendrait conforter l'idée discutable d'une division fonctionnelle de la ville entre quartiers de non-choix (ceux de la politique de la ville) et quartiers de choix (les autres). Cela reviendrait aussi à nier le fait que tous les habitants ne peuvent mobiliser les ressources nécessaires à leur « émancipation » vis-à-vis du quartier et que le quartier lui-même n'est pas forcément synonyme d'aliénation.

Si l'enjeu d'une politique urbaine équitable est d'élargir la palette des choix, il faut alors considérer l'attractivité des quartiers pour les habitants en place et qui le resteront à horizon prévisible. Tel est en principe l'objet des stratégies « intégrées » qui s'efforcent d'agir conjointement sur différents leviers (logements, école, emploi, commerce, transport, sécurité, gestion urbaine, etc.) pouvant être autant de facteurs de stabilisation des populations en place.

Cependant, au moins dans le cas français, un tel effort ne semble guère pouvoir être assumé politiquement si ses bénéficiaires potentiels restent essentiellement des minorités ethniques.

Un troisième cas de figure est celui de quartiers en voie de valorisation, que celle-ci procède d'une dynamique spontanée de gentrification ou qu'elle soit délibérément recherchée au travers des politiques de rénovation urbaine. Esquissé dans le cas précédent, le droit à l'immobilité résidentielle devient ici impératif, dans un souci d'équité, s'agissant des groupes les plus vulnérables aux effets d'éviction liés à la valorisation de leur quartier. Parmi les leviers d'action devraient figurer la préservation d'une offre de logements (très) abordables et l'ensemble des mécanismes permettant aux populations désavantagées de tirer parti du développement induit par l'arrivée de ménages plus fortunés.

Droit au logement, droit à la ville et rénovation urbaine : un réductionnisme facteur d'iniquité

Faute de prêter attention à la diversité des dynamiques résidentielles et aux ressources inégales des habitants, force est de constater que les politiques urbaines françaises sont bien éloignées d'une conception équitable de la mixité et de la mobilité. Depuis que la mixité a été érigée en impératif des politiques de l'habitat et de la ville, les pouvoirs publics ont privilégié une approche substantielle plutôt que procédurale : la mixité est comprise non pas comme un processus posant la question des choix dont bénéficient les moins favorisés, mais comme un état à construire au nom de l'intérêt général, c'est-à-dire au nom de l'idée que les décideurs publics – et les intérêts particuliers qu'ils représentent – se font de la « ville bonne ». À prétendre énoncer la substance même d'une politique de mixité, sans égard pour les processus conduisant à la réalisation de cet objectif, on le réduit à une simple question de seuils quantitatifs de logements et de populations à atteindre sur un territoire donné. Se trouve ainsi évacuée peu ou prou toute réflexion stratégique sur les manières d'articuler mixité et mobilité dans des situations territo-

⁸ Béhar, D. (1991) « Réussir l'intégration : les moyens de partir, l'envie de rester », *Projet*, n°227, septembre–novembre.

9 Nous ne développons pas ici la question de la préservation du caractère populaire des quartiers anciens où prédomine un parc locatif privé bon marché, qui reste un aspect négligé de la stratégie des pouvoirs publics français en faveur de la mixité sociale.

10 Sur ces pratiques dans l'agglomération lyonnaise, voir Belmessous, F. (2011) « Peuplement et "seuil de tolérance" : la question du logement des immigrés dans l'agglomération lyonnaise (1950-1970) », Communication au colloque « Le peuplement catégorie insaisissable des politiques urbaines ? », Université Jean Monnet de Saint-Etienne et IEP de Lyon, 17-18 novembre 2011.

11 Circulaire du 30 décembre 1992 relative à la politique d'attribution des logements sociaux.

12 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.

13 Selon l'expression du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

riales spécifiques, de même que toute réflexion relative à leurs effets sur la situation des moins favorisés. Les politiques les plus emblématiques de la gauche (droit au logement, droit à la ville) et de la droite (rénovation urbaine) portent la marque de ce réductionnisme non dépourvu d'effets inéquitables⁹.

La problématique des « seuils » parcourt toute l'histoire des politiques conduites au nom de la mixité depuis une quarantaine d'années. Tout a commencé avec l'institution de « seuils de tolérance » des populations immigrées dans les premiers quartiers HLM¹⁰. Différents textes officiels cherchaient alors à limiter leur présence à 15 % environ des locataires de chaque ensemble d'habitat social. Ces seuils se sont avérés inefficaces pour endiguer l'entrée massive des immigrés dans certains segments du parc HLM, mais l'idée de seuil a perduré, d'abord à travers les « politiques de peuplement » des bailleurs sociaux, puis à la faveur des deux lois fondatrices de l'approche « de gauche » de la lutte contre la ségrégation résidentielle, soit la loi du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson) et la loi d'orientation pour la Ville du 31 juillet 1991 (dite Lov, prolongée dix ans plus tard par la loi SRU). Tout en instituant de nouveaux droits (au logement, à la ville), le point d'entrée de ces deux textes était négatif, puisqu'il s'agissait de lois « anti », en l'occurrence de lois « anti-ghettos ». Les débats parlementaires étaient en effet polarisés sur cette « mobilité négative » qui avait abouti à la concentration de ménages d'origine immigrée dans les mêmes quartiers d'habitat social. Mais le remède proposé n'était pas tant une « mobilité positive » qu'une solution quantitative formulée en forme de seuils : seuils de populations qualifiées par euphémisme comme « défavorisées » dans les quartiers d'habitat social, seuils de logements sociaux dans les communes qui n'en offraient pas assez.

On ne peut pas dire que l'équité envers les populations ciblées, pour ne pas dire stigmatisées par le législateur, ait été au rendez-vous. Les Protocoles d'occupation du patrimoine social (Pops) créés par la loi Besson, qui devaient concrétiser le droit au logement en fixant des objectifs quantitatifs d'accueil des populations « défavorisées » dans le parc social, ont été conçus dans bien des territoires non comme des « quotas planchers » mais comme des « quotas plafonds ». Au point qu'une circulaire ministérielle est venue rappeler aux acteurs locaux qu'ils devaient raisonner « en termes de fluidité de marchés du logement, de mobilité résidentielle et de parcours résidentiels des familles et des personnes » afin que les objectifs quantitatifs ne soient pas « générateurs d'exclusions, comme c'est le cas dès lors que le protocole contient un ou plusieurs objectifs exprimés en termes de seuils maxima d'accueil »¹¹. Quant au seuil de 20 % de logements sociaux dans toutes les communes d'une certaine taille, toutes les évaluations montrent qu'il ne bénéficie pas à la population que l'on cherche à « déconcentrer », mais pour l'essentiel aux populations indigènes (jeunes, retraités) des communes concernées, voire à des ménages relativement fortunés lorsque ces mêmes communes optent pour des logements sociaux haut de gamme (de type PLS) dans le but à peine voilé d'éviter l'accueil de ménages pauvres et de familles nombreuses¹².

Depuis les années 2000, la rénovation urbaine a reproduit les mêmes travers. Devant l'échec des politiques antérieures de « rééquilibrage » des quartiers d'habitat social attendue d'une meilleure répartition spatiale des logements sociaux et des ménages éligibles à ces logements, la rénovation urbaine introduit une méthode radicale de rééquilibrage entre logements sociaux et privés à l'échelle même des quartiers où les minorités sont jugées en surnombre. Le pari est là aussi mécaniste, le rééquilibrage quantitatif du parc devant suffire à attirer « des catégories de population différentes »¹³ dans ces quartiers.

Cette équivalence s'est avérée trompeuse : sauf conditions particulières, introduire

du logement privé dans les quartiers d'habitat social ne provoque pas l'arrivée des populations désirées, celles qui devaient alléger le poids des minorités ethniques dans les sites rénovés.

Ces produits intéressent d'autant moins les ménages du groupe majoritaire qu'ils disposent de marges de manœuvre résidentielles : quand ces ménages ont le choix, pourquoi iraient-ils s'installer dans des zones qui restent mal réputées, notamment parce que les minorités y sont majoritaires ? Si elles restent majoritaires, c'est aussi parce que cette politique a par trop négligé la réflexion et la dimension opérationnelle de son volet « dispersion ». Focalisée sur le « vidage » des immeubles à démolir, elle a fort mal anticipé les nombreux obstacles à la mobilité résidentielle « hors site », qu'il s'agisse de la coopération intercommunale, des effets conjugués de centaines d'opérations de démolition et de la loi Dalo qui absorbent la vacance du parc social mobilisable à une large échelle, ou encore des barrières de la discrimination auxquelles se heurtent les habitants à reloger. Sans oublier le point le plus aveugle de cette politique : le désir très majoritaire des habitants originels de rester dans leur quartier, que les décideurs ont paru découvrir en menant ces opérations¹⁴.

Lutter contre la ségrégation contre le désir d'une partie très substantielle des habitants qui aspirent à la non-mobilité résidentielle, n'est pas l'aspect le moins problématique de cette politique¹⁵. Là non plus l'équité n'a pas été au rendez-vous, une partie non négligeable de ces habitants ayant subi une mobilité forcée au nom de la mixité. Ce sont en fait les ménages les moins défavorisés qui ont tiré le profit maximum de cette injonction à être mobiles, tandis que les plus défavorisés ont pâti plus que les autres de ses effets. Tous les travaux sur le relogement identifient une fraction minoritaire d'habitants optimisant leur déménagement, qu'ils n'aient pas besoin de recourir aux dispositifs de relogement ou qu'ils soient dotés d'une bonne capacité de négociation avec les bailleurs et les municipalités¹⁶. Pour la majorité des locataires, le relogement n'apporte aucune plus-value, quand il ne s'accompagne pas d'un coût financier ou psychologique élevé pour les plus réticents à la mobilité, ceux que la rénovation urbaine entendait précisément disperser. Or, l'appétence pour la mobilité est inversement proportionnelle aux difficultés socio-économiques éprouvées par ces ménages qui ont un intérêt objectif à ce que leur situation résidentielle n'évolue pas, pour ne pas déstabiliser davantage des conditions d'existence précaires¹⁷.

Au-delà des ménages à reloger, la rénovation urbaine produit des effets systémiques pesant sur les opportunités résidentielles (accès et mutations) de l'ensemble des ménages dépendants du logement social bon marché, en bouleversant les files d'attente par la création d'une nouvelle catégorie de ménages plus prioritaires que les autres, et en rétrécissant partout l'offre de logements bon marché et de grande taille.

Face à ces nombreux impensés, l'enjeu est rien moins que de reconceptualiser une doctrine urbaine qui reconnaisse la pluralité des modes d'intégration à la ville, qui tienne compte des ressources inégales des populations, qui envisage la lutte contre la ségrégation en termes de flux plutôt qu'en termes de stocks de logements et de populations à déplacer pour atteindre des quotas. Si l'on veut mener à bien cet effort de reconceptualisation, il paraît primordial de mieux distinguer les concepts de ségrégation et de discrimination, car faire de la lutte contre la ségrégation résidentielle (et donc de la mixité) une arme contre la discrimination ne vaut que dans une configuration bien précise : l'accès des minorités aux territoires qui leur sont *de facto* interdits. Il convient aussi de dissocier résolument les objectifs de mixité

¹⁴ Il convient de relever ici la situation relativement hors norme du Grand Lyon, en particulier sous l'angle de la coopération intercommunale et inter-bailleurs. En témoigne l'exemplarité souvent célébrée des projets de rénovation urbaine de Vaulx-en-Velin et, surtout, de Lyon-La Duchère ; dans ce dernier site le désir exprimé par une majorité d'habitants, au démarrage du projet, de quitter leur quartier à la faveur des relogements correspond à une situation relativement inédite. Voir Kirszbaum, T. (2010), *Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites « historiques » en rénovation urbaine*, Rapport pour le CES de l'Anru.

¹⁵ Voir plus largement Bacqué, M.-H., Fol, S. (2007) « L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction », *Revue suisse de sociologie*, vol. 33, n°1.

¹⁶ Pour une présentation de ces travaux, voir R. Epstein, T. Kirszbaum, (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.

¹⁷ Faure, S. (2006), « De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Etienne », *Espaces et sociétés*, n°124-125 ; Lelévrier, C. (2010) « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et sociétés*, n°140-141, janvier-février.

18 Allport, G. W. (1954) *The Nature of Prejudice*, Doubleday.

sociale et de mixité ethnique, car en se polarisant sur un objectif d'attraction de populations extérieures, c'est-à-dire blanches, dans les quartiers de minorités, les pouvoirs publics s'interdisent de penser des politiques cohérentes de promotion socio-résidentielle des populations déjà en place dans ces quartiers.

Il est non moins essentiel de repenser la relation entre mixité et mobilité en travaillant sur l'accessibilité aux divers espaces non-résidentiels de la ville (école, entreprises, lieux de culture, de loisirs ...), là où les bénéfices du brassage social et ethnique sont bien mieux étayés que dans l'espace confiné des relations de voisinage. Alors que les raisons sont nombreuses de douter des vertus de la diversité résidentielle, dont les effets pervers ne sont pas rares en termes de conflits de cohabitation, la France a opté pour un modèle de diversité qui combine un volontarisme manifeste, focalisé sur la seule question du logement et sur les seuls quartiers de minorités, avec des efforts superficiels pour accroître l'hétérogénéité sociale et ethnique dans le monde du travail et de l'éducation. Voici un demi-siècle, Gordon W. Allport avait forgé une « théorie des contacts » suggérant que les préjugés diminuent lorsque les membres du groupe majoritaire multiplient les occasions de contact avec ceux des minorités¹⁸. L'entreprise ou l'université sont les lieux par excellence où se forment ces liens quotidiens et au long cours, alors que l'expérience de l'altérité est bien plus superficielle dans l'espace résidentiel, par ailleurs plus facile à fuir ou à éviter. C'est aussi une manière de réconcilier mobilité et mixité que de faciliter l'accès aux diverses ressources de la ville sans faire du déménagement une condition de la promotion personnelle.

#Cahier introductif • Vivre ensemble dans l'agglomération lyonnaise

#01 • La solidarité : fondements, rouages, grands questionnements

#02 • Communauté urbaine de Lyon, une solidarité aux multiples facettes

#03 • Communautés urbaines de France : différentes approches et pratiques de la solidarité

#04 • La solidarité en tension : individualisme, inégalités, diversité...

#05 • LA MIXITÉ EN QUESTION

#06 • Compétition & solidarité

#07 • Où s'invente la solidarité ?

#...

Retrouvez l'intégralité des **INTERVIEWS**
et des **RAPPORTS** sur :

www.millenaire3.com
