

Synthèse de l'atelier 5

La rénovation urbaine a-t-elle répondu à l'exigence de mixité ?

Mariana Tournon

Doctorante au Lab'Urba, Université Paris Est Créteil

Synthèse

L'atelier sur la rénovation urbaine et l'objectif de mixité sociale a répondu à la volonté des acteurs de l'habitat de tirer le bilan du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) engagé en 2003.

Énoncé à une échelle nationale, l'objectif de mixité sociale se heurte à plusieurs limites importantes : sa mise en œuvre s'est réduite à la diversification des statuts des logements afin d'attirer des catégories moyennes extérieures aux quartiers, ce qui n'est pas sans contradiction avec la volonté d'améliorer les conditions de vie des habitants des espaces concernés par la rénovation. De plus ce mot d'ordre porté par des institutions nationales a été peu attentif à la diversité des territoires qu'il concerne.

Par conséquent, une distance entre l'objectif de mixité sociale promu par les acteurs nationaux de la rénovation urbaine et les enjeux locaux a été observée par plusieurs intervenantes. Dans la région Bretagne comme dans le département de Seine-Saint-Denis, les acteurs locaux ont perçu la mixité sociale comme une valeur partagée mais cette prescription n'a pas été au centre de leurs projets.

En effet le diagnostic d'une absence de mixité sociale dans les quartiers ciblés par la rénovation urbaine ne semble pas toujours pertinent et les indicateurs retenus pour faire un tel constat mériteraient d'être questionnés et approfondis. Par ailleurs l'impact du PNRU sur la diversification sociale des ménages habitant les quartiers concernés reste aujourd'hui inégal selon les sites et très incertain.

Les effets des opérations de rénovation urbaine sur les trajectoires ménages déplacés et/ou relogés ont été peu abordés. Il semble néanmoins nécessaire de dépasser la notion de mixité sociale pour faire apparaître d'autres dimensions relatives aux perceptions et au vécu des ménages concernés par ces transformations.

Introduction

Alors qu'un second programme de rénovation urbaine a récemment été confirmé par la loi, la rencontre organisée par le réseau des acteurs de l'habitat a proposé à quatre chercheuses de revenir sur la « mixité sociale » qui s'est imposée depuis les années 1990 comme une catégorie de l'action publique et a guidé la politique de rénovation urbaine engagée en 2003. En prenant appui sur les évaluations et les recherches récentes, l'ambition principale de l'atelier était de questionner la place de l'objectif de mixité sociale dans la politique de rénovation urbaine, sa mise en œuvre et ses conséquences pour dégager des pistes de réflexion et accompagner l'élaboration du programme à venir.

Les limites d'un mot d'ordre national

Depuis les années 1970, divers travaux ont contribué à déconstruire les présupposés de la mixité sociale. Certaines études ont mis en avant l'absence de lien mécanique entre le degré d'homogénéité sociale d'un espace et des rapports sociaux « harmonieux », remettant ainsi en question le rôle supposé intégrateur de la mixité sociale. D'autres ont montré que la notion malléable de mixité sociale permettait à des acteurs locaux de modifier et de contrôler la répartition de populations catégorisées comme immigrées ou issues de l'immigration. Sans revenir sur ces résultats de recherche, les intervenantes ont relevé certaines impasses dans la conception et la mise en œuvre de cet objectif porté par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU).

La mixité sociale a consisté à « déconcentrer » certains quartiers d'habitat social par la démolition de certains logements sociaux ou privés où se logeaient des franges vulnérables des classes populaires et par la construction de nouveaux logements destinés à des ménages de classe moyenne tant par la « reconstitution de l'offre » que par la « diversification de l'habitat ». La mise en œuvre de ce programme s'est donc davantage traduite par la diversification des statuts de logements disponibles dans les sites en rénovation.

Issue d'une formulation par des instances nationales au même titre que le "désenclavement", la "banalisation", l'"attractivité" ou le "vivre ensemble", la prescription homogène de mixité sociale traduit pour **Barbara Allen** une vision également uniforme des espaces concernés par la rénovation urbaine. En effet de nombreux éléments n'ont pas été pris en compte dans la mise en œuvre de cet objectif, tels les organisations urbaines et sociales des sites, leurs positionnements dans les communes et les agglomérations, leurs compositions sociales, mais aussi leur place dans les contextes socio-économiques des agglomérations, des régions et dans l'histoire de la politique de la ville.

L'intervenante a également fait remarquer que la mixité sociale s'est souvent limitée à l'idée d'attirer de nouvelles populations venant de l'extérieur des sites et appartenant aux classes moyennes. Présent depuis les débuts de la politique de la ville, ce souhait reste abstrait et paraît contradictoire avec le motif principal d'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers en rénovation.

Ces constats interrogent donc la façon dont un programme tel que le PNRU pourrait accompagner les transformations des territoires tout en respectant leur diversité. S'agit-il d'adapter un programme national à la diversité des territoires ? Ou plutôt de mettre en œuvre des politiques plus souples que les acteurs locaux pourraient adopter ? Afin de prendre en compte la diversité des quartiers concernés par la rénovation urbaine, la possibilité de construire une nouvelle typologie des sites a été évoquée. Celle-ci pourrait s'appuyer sur les anciennes typologies, notamment celle réalisée dans les années 1990 par la Direction Régionale de l'Équipement Ile-de-France (DREIF) qui a été peu utilisée malgré sa richesse. Ces questions ne sont pas sans rappeler des débats qui ont animé les acteurs de la politique de la ville depuis les années 1980-1990.

La mixité sociale : un enjeu peu présent localement

Les outils proposés à l'échelle nationale n'ont pas toujours fait sens selon les situations. A partir de leurs travaux respectifs sur les villes moyennes de la région Bretagne et sur le département de Seine-Saint-Denis, les exposés de Solène Gaudin et de Christine Lelévrier ont permis d'examiner quel enjeu représentait la mixité sociale pour les acteurs locaux. Dans les deux cas, la mixité sociale ne semble pas avoir été au centre des stratégies des acteurs.

L'exposé de **Solène Gaudin** a bien montré que les interventions sur des quartiers d'habitat social en Bretagne n'ont pas principalement été guidées par l'objectif de mixité sociale. Déjà avant la création de l'ANRU, le lien entre les projets de démolition et la notion de mixité apparaît inexistant dans deux rapports datant de la fin des années 1990. Dans les 7 sites de la région Bretagne inscrits dans le PNRU et conformément au mot d'ordre de l'ANRU, le terme de mixité est bien présent dans la partie des conventions consacrée aux objectifs des PRU. Néanmoins il disparaît presque totalement des enjeux ciblés par les acteurs locaux. Sur 7 conventions signées dans la région Bretagne, une seule aborde la question de la mixité sociale dans le diagnostic urbain. Les entretiens réalisés avec les principaux acteurs de ces 7 projets confirment que la mixité n'a pas représenté pour eux un élément déterminant dans leurs choix d'intervention.

Sur la base des échanges acteurs-chercheurs organisés par Profession Banlieue, **Christine Lelévrier** aboutit à un constat similaire à celui avancé par Solène Gaudin. Bien que la mixité sociale représente une valeur partagée, celle-ci n'a pas représenté une préoccupation centrale pour les acteurs locaux, encore moins pour ceux du département de Seine-Saint-Denis. En effet les réflexions et les discussions ont plutôt

laissé la place localement aux questions de l'accessibilité au logement et à la ville, de l'éducation, des usages de l'espace, d'insertion des populations, et de gestion.

De plus le choix de centrer les PRU sur certains quartiers ne semble pas pertinent dans le cas de la Seine-Saint-Denis et révèle ainsi un défaut d'échelle dans la mise en œuvre du PNRU. En effet les écarts constatés entre le développement économique de ce département et la paupérisation sont à examiner dans le contexte de l'agglomération parisienne et non des seuls quartiers de la Seine-Saint-Denis. Aussi les problématiques de ségrégation, de pauvreté et d'accès aux transports et aux équipements se situent à l'échelle de la région plus qu'à l'échelle des quartiers en difficultés. Or le cadre d'action de la rénovation urbaine a rendu encore plus difficile l'articulation entre ces interventions et des politiques de droit commun. Par exemple, il existe très peu de liens entre la politique de rénovation urbaine et la mise en œuvre de la loi Solidarité et Renouvellement urbain, alors qu'elles relèvent a priori d'une même logique d'action publique et pourraient être connectées à l'échelle de l'agglomération. Dans le même sens, les politiques de droit commun représentent un enjeu central pour agir sur la question de l'accessibilité à la ville comme ont pu le montrer les transformations entraînées par l'arrivée du tramway à Clermont-Ferrand.

Cette place marginale occupée par la mixité dans le cas des villes moyennes de la région Bretagne et dans le cas de la Seine-Saint-Denis illustre bien la distance observable entre des objectifs promus nationalement et des situations locales plus complexes.

Quelle mixité sociale dans les quartiers de la rénovation urbaine ?

Si cet objectif national n'a pas fait sens localement, deux questionnements peuvent éclairer ce décalage : Dans quelle mesure les sites de la rénovation urbaine souffraient-ils d'un manque de mixité sociale ? Quelles ont été les conséquences de la politique de diversification de l'habitat sur la mixité sociale des territoires de la rénovation urbaine ?

L'injonction nationale de mixité sociale a pris pour acquise l'idée selon laquelle les sites concernés par la rénovation urbaine n'étaient pas mixtes. Cette affirmation pose une difficulté dans la mesure où les critères qui feraient la mixité d'un quartier ne sont pas débattus et ont fait l'objet d'interprétations locales. La mixité sociale revient-elle à la présence dans un même quartier de catégories sociales différentes ? Si tel est le cas quel niveau de la nomenclature des PCS établie par l'INSEE serait retenu ? De plus est-il possible de parler de mixité sociale sans porter une attention particulière aux trajectoires sociales et résidentielles des ménages ? De nombreuses études montrent que le seul critère de la PCS, aussi détaillée soit-elle, ne suffit pas pour comprendre l'inscription des individus dans un espace et dans leur logement. Enfin, une question de taille qui est loin d'être débattue de façon précise est celle de la place accordée par les acteurs aux catégories ethniques. Comment ce critère est-il pensé et mis en œuvre par les acteurs ? Dans quelle mesure ce critère est-il pertinent pour analyser les dynamiques sociales d'un quartier ? Enfin à quelles échelles doivent être examinés ces différents critères ? Comment définir ces échelles territoriales ? Par exemple va-t-on définir le même territoire pour examiner la mixité sociale dans une ville moyenne et dans une grande agglomération ?

Les études existantes ont pu montrer que de nombreux quartiers se caractérisaient par une diversité de l'habitat et se composaient d'une population appartenant à des catégories sociales diverses et ayant connu des trajectoires sociales et résidentielles variées. Par exemple, la plupart des sites bretons étudiés se composaient en amont du PNRU d'ensembles de logements aux statuts déjà mixtes. Les documents des projets de Lorient, de Saint-Malo ou de Vannes soulignent ainsi « la diversité » ou encore « le contexte urbain varié » des sites promis à la rénovation. Dans le cas de la Seine-Saint-Denis, les transformations de l'habitat ont permis un nombre important de mobilités résidentielles de populations déjà présentes sur les sites. Les profils sociaux de jeunes ménages ayant décohabité ont fait apparaître une diversité interne aux quartiers qui a été négligée.

En dehors de ces difficultés liées à l'établissement du diagnostic de mixité, la mise en œuvre de la diversification de l'habitat qui devait permettre la mixité sociale fait apparaître des contradictions. Si beaucoup s'accordent à reconnaître l'amélioration du cadre de vie permise par le PNRU, l'impact de ce programme sur la diversification de l'habitat et sur la mixité sociale reste très incertain et inégal selon les sites. Alors que les différents projets dans les villes moyennes bretonnes ont toujours mis en avant la diversification typologique, il a été constaté que la réalisation des programmes a en fait contribué à une uniformisation de l'offre reconstruite. A Saint-Brieuc par exemple, aucun studio ni aucun pavillon n'a finalement été construit alors que ce type de logements avait été prévu pour répondre au vieillissement de la population et aux décohabitations. De plus la nouvelle offre proposée dans les villes moyennes de Bretagne, composée très faiblement de logements de type PLAI, ne permet pas de satisfaire les demandes de logement des ménages les plus pauvres.

Dans le cas de la Seine-Saint-Denis, l'enjeu de mixité n'a pas été au centre de la stratégie de rénovation urbaine. Contrairement à d'autres départements de la région Ile-de-France comme les Hauts-de-Seine, c'est en Seine-Saint-Denis que le plus de démolitions et le plus de reconstructions sur site ont été réalisées, ce qui n'a pas entraîné de modifications radicales de l'offre de logement dans les quartiers rénovés. Bien que ces constructions aient pour objectif de répondre aux besoins des populations sur place, la rénovation urbaine a davantage contribué à accompagner des différenciations structurelles entre territoires de l'Ile-de-France qu'à les réduire.

Finalement la catégorie de mixité sociale apparaît comme une valeur partagée par les acteurs mais qui ne permet pas toujours de poser un regard pertinent sur les situations des territoires identifiés en difficultés, ni d'engager des transformations qui répondent à ces problématiques. A ce propos Barbara Allen a fait remarquer l'enrichissement des catégories d'action engendrées par le PNRU. Ainsi la catégorie de mixité sociale a laissé progressivement place à la notion de mobilité des habitants.

Mixité sociale et place des habitants dans la rénovation urbaine

La majeure partie de la journée a porté sur la mixité sociale souhaitée dans les quartiers de la politique de la ville sans pour autant aborder de façon approfondie les conséquences de ces opérations sur les trajectoires sociales et résidentielles des ménages qui sont les premiers concernés par ces opérations. Sans revenir sur les travaux existants, **Nathalie Buchot** a proposé une lecture de deux opérations de démolition sous l'angle du vécu et du sensible à partir d'une méthode qualifiée de « géocontextuelle du lieu de vie, des habitants et des quartiers ».

La recherche a été menée pour le compte de l'Union Sociale pour l'Habitat et de deux bailleurs sociaux du département de Loire-Atlantique (Angers Habitat et Le toit angevin). Comme l'a rappelé Béatrix Mora, les commanditaires souhaitent connaître l'impact de la rénovation urbaine sur les habitants les plus précaires afin de répondre aux critiques qui affirment que « la rénovation urbaine n'a pas été bénéfique aux catégories les plus précaires ». Il s'agissait donc d'aborder les perceptions des habitants les plus vulnérables, d'identifier les freins et les leviers à la mobilité résidentielle et sociale pour répondre aux questions suivantes: Est-ce que le relogement a représenté un gain dans leur parcours? Quel impact a-t-il eu dans leur vie individuelle? Pour cela la chercheuse a réalisé des entretiens avec vingt-neuf locataires des deux bailleurs au moins trois ans après leur déménagement. La sélection des ménages a été le fait des commanditaires qui les ont identifiés parmi les « les plus réfractaires à déménager » et en raison de leur précarité au moment du relogement établie selon les éléments suivants: « la situation financière difficile des personnes », « le nombre d'enfants compliquant la mobilité résidentielle des ménages », et « les difficultés d'intégration au lieu et de relation aux autres ».

Confirmant un des résultats avancé par les ateliers organisés par Profession Banlieue, ce travail illustre que la mixité sociale ne constitue pas une préoccupation centrale des habitants concernés par la rénovation urbaine et invite à dépasser cette notion en l'enrichissant d'une attention plus soutenue à la qualité de l'environnement et à son influence de jour et de nuit sur les rythmes et les modes de vie. L'enquête, qui s'inspire largement d'études psycho-environnementales, fait apparaître le calme et la sécurité comme des facteurs de la mobilité résidentielle et de l'appropriation des lieux, et comme les conditions d'une perception positive de l'espace, d'une adaptation au logement et au quartier dans le temps, d'une "réussite des projets familiaux" et d'une prise en compte des troubles de sommeil.

Cette recherche propose donc d'aborder la perception des habitants sur les quartiers en rénovation urbaine en se limitant à l'impact de l'environnement. Il serait pertinent de mettre en perspective ces perceptions avec les conditions de travail et les appartenances sociales des locataires qui contribuent à les structurer. Loin d'avoir épuisé le sujet, elle invite plutôt à une mise en discussion de ces résultats avec d'autres travaux qui ont analysé les processus sociaux engendrés par les opérations de démolition, de réhabilitation, de résidentialisation et de reconstruction.

Conclusion

Les discussions sur la mixité sociale ont fait apparaître la nécessité de préciser les objectifs recherchés par un programme comme le PNRU. En effet cette catégorie reste floue, peu significative pour les acteurs locaux comme pour les habitants et ne permet pas de mettre en place des actions adaptées aux problématiques spécifiques des territoires. La nécessité de dépasser cette catégorie semble donc faire l'unanimité, bien que la place qu'elle pourrait être amenée à occuper reste indéfinie.

Les échanges qui ont eu lieu lors de cette journée ont permis de poser un certain nombre d'enjeux liés aux objectifs qui avaient été fixés par le PNRU. Ils ne font qu'ouvrir des perspectives de travail et de réflexion à venir entre acteurs et chercheurs. En effet de nombreux points restent à approfondir par des échanges, par

une prise en compte plus précise de résultats de recherche récentes ou en cours et par la réalisation de nouvelles recherches qui déplaceraient les problématiques posées. Parmi les pistes de discussion et de recherche évoquées, les acteurs et les chercheurs présents ont mis en avant le besoin d'acquérir une meilleure connaissance de la diversité des situations locales à partir des nombreux travaux et typologies de sites existants, l'importance de préciser le rôle spécifique de la rénovation urbaine ainsi que son articulation avec les politiques de droit commun, le rôle central des dialogues entre chercheurs et acteurs en s'interrogeant sur les conditions méthodologiques des enquêtes qui doivent rester pertinentes pour la recherche et la nécessité de mettre en place des échanges habitants-chercheurs-praticiens comme cela pu être expérimenté en Grande-Bretagne.

Animation de l'atelier

- Béatrix Mora, Directrice des politiques urbaines et sociales, L'Union sociale pour l'habitat

Les intervenants :

- Barbara Allen, sociologue et chercheuse consultante au CSTB.
- Nathalie Buchot, géographe et chercheuse associée à l'ESO.
- Christine Lelévrier, sociologue-urbaniste et professeure à l'IUP
- Solène Gaudin, PRAG en géographie à l'Université de Rennes 2 et chercheuse à l'ESO.

Pour aller plus loin

ALLEN Barbara, 2013, *Des Quartiers comme les autres ? La banalisation urbaine des grands ensembles en question*, Paris, La Documentation française, 176 p.

BERTAGNINI Elisa, *Le projet des habitants. La rénovation urbaine des banlieues françaises, entre appropriation et démolition*, thèse en cours, LAVUE-CRH, Université Paris-Ouest Nanterre.

BUCHOT Nathalie, 2012, *La mobilité contextuelle à l'épreuve de la mobilité résidentielle contrainte : dans le cadre de la rénovation urbaine des quartiers d'habitat social à Angers et à Trélazé*, Thèse de doctorat en géographie, Laboratoire Espaces et sociétés, Université de Maine, 402 p.

FAURE Sylvia (Coord.), *Parcours résidentiels, quartiers populaires, relogements « contraints »*, programme de recherche sous la responsabilité de Sylvie FAURE, Centre Max-Weber, Université Lyon 2.

FAURE Sylvia, 2006, « De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Etienne », *Espaces et sociétés*, n°124-125/2-3, p. 191-206.

FRANCOIS Camille, 2014, « Disperser les ménages. Groupes résidentiels et familiaux à l'épreuve de la démolition d'un grand ensemble », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 204, p. 102-117.

FRANCOIS Camille, 2014, « Au mépris des locataires. Infériorisation sociale et assignation résidentielle des relogés de la rénovation urbaine », *Genèses*, n° 96, p. 86-109.

GAUDIN Solène, 2013, *Villes moyennes et rénovation urbaine : discours et actions d'une transaction spatiale : exemples pris en Bretagne*, 856 p.

GILBERT Pierre, *Les classes populaires à l'épreuve de la rénovation urbaine. Une sociologie du changement social dans les cités HLM*, Thèse en cours, Centre Max-Weber, Université Lyon 2.

GILBERT Pierre, 2014, « Des logiques structurelles aux mobilités individuelles. L'effet de la rénovation sur les trajectoires », in DEBOULET Agnès et LELÉVRIER Christine, *Rénovation urbaine en Europe. Pratiques et effets*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 362 p.

GILBERT Pierre, 2013, « Devenir propriétaire en cité HLM. Petites promotions résidentielles et évolutions des styles de vie dans un quartier populaire en rénovation », *Politix*, Vol. 26, n°101, p. 79-104.

LELÉVRIER Christine, 2010, « La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ? », *Espaces et Sociétés*, Vol. 140-141, n° 1-2, p. 59-74.

LELÉVRIER Christine, 2007, « Mobilités et ancrages des familles en Ile-de-France. Les changements de la rénovation urbaine », *Informations sociales*, Vol. 141, n° 5, p. 98-109.

LELÉVRIER Christine, 2007, *Mobilités et trajectoires résidentielles de ménages dans les opérations de rénovation urbaine*, rapport pour le PUCA, 182 p.