

A l'attention de: Fadela Amara, Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville

Bureau: Secrétariat de l'Etat en charge de la « Politique de la ville »

Auteurs: Nabil Berbour and Deva-Dee Siliee, Humanity in Action France

Thème: "Politique de la ville"

Mixité sociale, gentrification et... déconcentration: qui a le "droit à la ville"?

Contexte historique

En dépit des uniques éléments socio-urbains qui influencent la structure économique d'une ville, des processus historiques communs telles que l'urbanisation et la désindustrialisation ont eu des impacts énormes sur la composition des villes postindustrielles: en témoigne l'exemple de Paris. La division des classes fondée sur les revenus a conduit à un modèle d'exclusion et d'inclusion sociale qui produit de vives inégalités dans les conditions de vie¹. La désindustrialisation de Paris au cours du 20^{ème} siècle a pour corolaire la croissance du secteur des services et un déclin des emplois industriels dédiés à la classe ouvrière urbaine. Cela a mené à la nidification de la classe moyenne et des ménages aisés dans la capitale, ainsi que la concentration des employés précaires et des ménages pauvres dans les « banlieues »². Les premiers incidents de troubles sociaux dans les banlieues à partir de la fin des années 1970 ont mis en évidence les conditions d'exclusions et la détérioration urbaine dont souffraient ces territoires. Un panel de mesures politiques appelé « politique de la ville » a dès lors vu le jour et a été mis en œuvre dans l'optique de faire face aux inégalités urbaines et pour promouvoir une cohésion sociale. Afin de faciliter une forme de discrimination positive territoriale, les territoires plus désavantagés économiquement et socialement furent délimités à partir de 1996 en « zones urbaines sensibles » (ZUS)³.

Problématiques

Manquant une approche compréhensive des situations, la *politique de la ville* n'a pas été un été un succès. Sa mise en œuvre s'est appuyée essentiellement sur des appréciations urbaines ou sociales, laissant en suspens la question de l'exclusion socio-spatiale des ZUS. Il est aujourd'hui claire que les « émeutes de 2005 », qui ont pris naissance à partir d'une de ces ZUS et qui se sont par la suite étendue aux autres, ont été catalysées par le sentiment croissant de vulnérabilité et d'aliénation sociale de la population⁴. Environ 4 millions de personnes vivent dans ces territoires désignés comme « zone sensibles »⁵. La population y est essentiellement constituée d'ouvriers et de ménages modestes dont la plupart sont des familles d'immigrées ou « issues de l'immigration ». En 2005, le niveau de vie annuel moyen des individus vivant dans les ZUS était juste de 13 522€⁶. Cette concentration de la pauvreté est exacerbée par un manque d'accès à une éducation scolaire décente. Le résultat est une situation de

confinement territorial dans des espaces urbains détériorés déjà dépourvus d'équipements sociaux, de ressources et de services publics⁷. L'enclavement de ces « zones » obstrue le flux d'informations sur les opportunités d'emplois et contribue à une situation de chômage chronique. Le taux de chômage est actuellement de 18% dans ces ZUS, comparé aux 9,3% en France⁸. Par ailleurs, la participation politique des habitants est pratiquement non existante dès lors que beaucoup d'habitants immigrés de ces ZUS n'ont pas le droit de vote ou du moins n'ont pas le sentiment de faire partie de la vie démocratique (locale ou nationale)⁹.

« Politique de la ville » et mixité sociale comme politique territoriale

En 1991, la *loi d'orientation sur la ville* oblige les villes à avoir au moins 20% de logements sociaux dans leur territoire¹⁰. En dépit d'une prolifération de la législation et de son important renforcement, cela reste à devenir effectif dans beaucoup de villes. Selon le sociologue Thomas Kirszbaum, il y a eu une indécision sur la façon d'implémenter la *politique de ville* et une divergence sur les objectifs qui lui étaient assignés, réduisant celle-ci à un « catalogue de bonnes intentions »¹¹. Tandis que les habitants des ZUS voient leur exclusion comme l'enjeu fondamental, les dirigeants politiques voient ces habitants et leur environnement comme le problème à résoudre¹². Une ambiguïté significative existe concernant l'identification claire des parties prenantes et sur la question de leur rôle dans les décisions politiques; est-ce l'Etat qui doit avoir l'autorité sur ces décisions ou les édiles locaux avec leurs administrés ? Néanmoins, la « politique de la ville » n'a pas été un échec total. Elle a en effet initié une démocratie participative, dans un pays où la tradition politique est la délégation. Elle a également permis de mettre en évidence l'émergence des nouveaux problèmes sociaux contemporains de la société française, comme l'échec scolaire, l'insécurité de l'emploi, l'insuffisance des services publics et les points faibles de modèle d'intégration républicain¹³.

La mixité sociale est un concept qui s'est introduit dans *la politique de la ville* dans les années 1990 et qui est fondé sur l'hypothèse que la proximité spatiale est la solution pour réduire les distances sociales des populations¹⁴ – renforçant ainsi la cohésion sociale des espaces urbains. Charlotte Recoquillon, doctorante en études urbaines, pointe le fait qu'il y a actuellement un débat éthique contestant l'imposition des politiques de mixité sociale aux populations modestes sous prétexte de répondre à un intérêt général. Cependant, selon Mehdi Bellabas, conseiller municipal à la mairie d'Ivry, l'objectif de la mixité sociale, qui est de créer une diversité sociale au travers d'un processus de co-éducation, est un scénario désirable¹⁵. La politique de mixité sociale, n'ouvre néanmoins pas suffisamment les portes du logement social aux ménages modestes et/ou immigrés¹⁶. Paradoxalement, au travers d'une discrimination indirecte masquée par la rhétorique de normalisation de ces territoires et de la mixité sociale, une tentative de déconcentration des populations à bas revenus (souvent immigrés) est en cours. Les nouvelles constructions de logements ne sont pas réalisées dans le but de répondre aux besoins des habitants originels¹⁷. L'objectif se focalise davantage sur la recomposition sociale des ZUS. Apparaît dès lors une insuffisance de mesures répondant à la stigmatisation (fondée sur des facteurs socio-ethniques) des territoires discriminés.

La création de l'ANRU en 2004 correspond à une volonté d'inscrire une nouvelle étape à la *politique de la ville*, fondée sur la rénovation urbaine et la privatisation des logements¹⁸. Cependant, les projets de rénovation urbaine en cours ne répondent pas aux besoins des habitants ; la politique de mixité sociale cache effectivement dans certains cas une gentrification des territoires¹⁹. En témoigne le processus de recomposition sociale qui est en cours dans le quartier Cristino Garica/Landy (Plaine Saint-Denis) ; une ZUS essentiellement composée d'habitats privés dégradés et frappée par une vulnérabilité sociale des ménages (un taux de chômage de 33% et 49% des jeunes de 19 ans sont en échec scolaire)²⁰. Il s'agit notamment d'un quartier situé à proximité de Paris et connaissant un boom économique depuis la construction du Stade de France. Le projet de rénovation s'appuie sur ces deux atouts géographiques pour valoriser le quartier, laissant toutefois (volontairement ?) en suspens la question de la gentrification inévitable de ce dernier (la valorisation du foncier ayant pour conséquence de pousser les habitants originels à le quitter).

Recommandations

Fondés sur nos recherches, nous avons conclu que l'inflexion donnée à la *politique de la ville* avec l'ANRU n'est pas soutenable. Elle doit être réformée afin de permettre aux habitants des ZUS d'identifier leurs besoins et de leur donner la capacité d'exercer leur « droit à la ville ». Pour ce faire, nous conseillons la Secrétaire d'Etat en charge de la politique de la ville de mettre en œuvre les recommandations suivantes :

- Créer dans chaque ZUS un « conseil de développement du quartier » afin de mettre en place une réelle gouvernance urbaine démocratique. Ce conseil doit permettre aux habitants de créer leur propre rapport de force afin qu'ils puissent défendre efficacement leur « droit à la ville ». Il s'agira ainsi de leur inculquer les instruments et outils politiques nécessaires à leur visibilité démocratique.
- Créer une agence indépendante en charge d'observer les procédures d'attribution de logements et de lutter contre les discriminations dans l'accès aux logements sociaux. Cette discrimination devrait être sévèrement punie.
- Contrôler les prix des loyers pour les ménages aux revenus modestes et maîtriser la spéculation du foncier en municipalisant les sols ; résoudre la crise du logement en construisant des logements sociaux correspondant aux besoins de la population française (le pays connaît un déficit d'un million de logements sociaux).
- Créer un conseil consultatif impliquant les acteurs économiques, les élus locaux, et l'ensemble des représentants associatifs afin de promouvoir une intelligence territoriale. Selon le caENTI (Action de Coordination du Réseau Européen d'Intelligence Territoriale)²¹, l'intelligence territoriale a pour optique de promouvoir des outils produits pour, avec et par les acteurs territoriaux, qui leur permettent d'élaborer, de gérer et d'évaluer des partenariats et des projets participatifs nécessaires à l'implémentation d'un développement territorial durable. Un développement

économique endogène doit effectivement être privilégié en s'appuyant principalement sur les forces et opportunités (souvent cachées) des territoires.

-
- ¹ R. J. Johnston, G. Derek, G. Pratt, M. Watts, *Dictionary of human geography*, WileyBlackwell, 4th Edition, 2000.
 - ² Y. Fijalkow, M. Oberti, « Urbanisme, embourgeoisement et mixité sociale à Paris », *Mouvement*, Vol. 13, 2001.
 - ³ M.-C. Jaillet-Roman, « La politique de la ville a-t-elle encore un avenir », *Raison Présente*, 151, pp5-19
 - ⁴ E. Charmes. "Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources?" www.ideoe.fr, 2009.
 - ⁵ C. Chaline, *Les politiques de la ville*, Presse Universitaire de France, 2008.
 - ⁶ ONZUS. "<http://sig.ville.gouv.fr/>"
 - ⁷ E. Charmes. *Op. cit.*
 - ⁸ ONZUS. "<http://sig.ville.gouv.fr/>"
 - ⁹ E. Charmes. *Op. cit.*
 - ¹⁰ Concerne toutes les communes appartenant à une agglomération de plus de 200 000 habitants.
 - ¹¹ T. Kirszbaum, *Interview*. 30/06/2009.
 - ¹² M.-C. Jaillet Roman. *Op. cit.*
 - ¹³ M.-C. Jaillet Roman. *Op. cit.*
 - ¹⁴ J.-C. Chamberodon, M. Lemaire, "Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement" *Revue de sociologie française*, Vol. 11, No. 1, 1970.
 - ¹⁵ M. Bellebas. *Interview*. 29/06/2009
 - ¹⁶ E. Charmes. *Op. cit.*
 - ¹⁷ T. Kirszbaum, *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Presse Universitaire de France, 2008
 - ¹⁸ C. Pettillon "50 questions sur le politique de la ville". *Le Courier de maires*, Vol 214-215, 2008.
 - ¹⁹ N. Berbour. *Rénovation urbaine et mixité sociale. Recomposition sociale invoquée et privilégiée dans le projet de rénovation urbaine de la ZUS Cristino Garcia / Landy (Saint-Denis / Aubervilliers)*. Institut d'Etudes Européennes, Université Paris 8, 2009.
 - ²⁰ N. Berbour. *Op. cit.*
 - ²¹ J.-J. Girardot, Définition de l'intelligence territoriale, www.territorial-intelligence.eu