

PROGRAMME **A**QUITAIN
D'ACCOMPAGNEMENT AU
RENOUVELLEMENT **U**RBAIN



Dossier synthétique : La mixité sociale

Décembre 2005

La mixité sociale

La mixité sociale, notion que l'on retrouve dans les textes, les discours politiques mais qui n'est pas définie par un statut juridique. Elle apparaît souvent comme un objectif à atteindre, sans être accompagnée de faits réels. En France, la mixité sociale se définit principalement à travers l'habitat. Le législateur lutte contre la ségrégation spatiale. Le but de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) est de « réussir la mixité urbaine. Il n'y aura pas de mixité sociale et urbaine et d'équilibre social de l'habitat sans réalisation de logements sociaux là où il y en a peu ou pas du tout. » Ainsi, cette même loi fixe pour objectif, aux communes urbaines¹, l'obligation d'atteindre 20% de logements sociaux au sein de leur parc de résidences principales. S'en tenir à une définition quantitative de la mixité sociale semble plutôt limité, d'autant qu'elle recouvre des thématiques qui vont au-delà de la seule entrée « logement ». Les dossiers ANRU lui consacrent l'expression de « mixité sociale et culturelle ». Pour certains sociologues, la concentration à un endroit donné de personnes qui sont dans des trajectoires sociales différentes et des statuts variables ne produit pas de véritables échanges.

Ce dossier est établi dans une approche de renouvellement urbain et donc parle de la mixité sociale essentiellement à travers les modes d'habiter. Il a été élaboré à partir de propos d'acteurs souvent proches du terrain. Le contexte particulier, autour duquel ces propos ont été recueillis, n'était pas évident. En effet, au terme d'un entretien où des questions leurs étaient posées sur leur projet de renouvellement urbain (contenu du projet, volet développement économique, le cas spécifique de foncier), la définition qu'ils consacraient à l'injonction « mixité sociale » leur était demandée. Qu'ils soient directeur, chef de projet, chargé d'étude, chargé de mission, issus du monde de la politique de la ville ou intégrés dans celui de l'urbanisme, tous ont joué le jeu. Les premiers mots, souvent difficiles à sortir, comme lors d'une question piège à laquelle on ne s'attendait pas, étaient suivis de réflexions intéressantes avec des caractéristiques, limites et éventuelles solutions. Je tiens ici à tous les remercier pour leur franc-parler et leur disponibilité.

Ce dossier reprend également certains propos et réflexions formulées lors des Espaces Décideurs, lieux d'échanges entre élus et dirigeants organisés dans le cadre du PAARU (Programme Aquitain d'Accompagnement au Renouvellement Urbain).

Composition du dossier :

Après des tentatives de définitions de la mixité sociale, une partie viendra dresser des constats à propos : des limites, de la place du logement social, de la concentration des logements sociaux, de la tendance au regroupement, du parcours résidentiel, de l'image du logement social, des logements démolis.

On s'intéressera ensuite à l'échelle de la mixité, au cas du relogement dans les projets de renouvellement urbain et enfin à quelques pistes pour tendre vers la mixité sociale.

¹ Seules les communes de plus de 1500 habitants en Ile de France et de plus de 3500 habitants, appartenant à une agglomération de plus de 50000 habitants.

Les définitions

La mixité sociale est une notion très large. Elle peut être traitée comme la répartition des logements sociaux sur l'ensemble de l'agglomération, comme la répartition homogène des professions socio-culturelles (ce qui semble utopique) ou encore comme la mixité culturelle au sens ethnique.

La mixité sociale est une expression difficile à définir, aussi certains acteurs lui préfèrent d'autres formulations :

- « **La diversité sociale** ». Il n'est pas évident de déterminer à partir de quelle proportion on peut parler de mixité sociale. La diversité sociale permet un équilibre social et économique sur le quartier ;
- « **La mixité urbaine** » semble avoir plus de sens parce qu'elle engendre la mixité sociale. La notion de mixité sociale est une notion jugée insuffisante, elle nécessite une diversité urbaine et s'accompagne de mixité plus large : permettre l'accès aux équipements, aux services, aux transports en commun. Ainsi, la mixité urbaine permet de tendre vers la mixité sociale.

La mixité sociale dépendra de la ville à produire de la qualité urbaine. La ville dense et conviviale, a toujours eu une plus forte capacité d'intégration (densité, espaces publics, espaces de représentativité, équipements publics ouverts au plus grand nombre etc.).

La mixité sociale peut être l'occasion de rencontrer des gens dans son espace de vie sans rentrer en conflit. Il faut composer des quartiers sur des valeurs très différentes. Un principe d'unité sociale existait dans les ZUP, tout le monde avait le même appartement. Il faut sortir de l'égalité sociale. La mixité sociale doit être un moyen de travailler à la rupture de la théorie de l'égalité sociale sur un même lieu.

Des interrogations émergent autour du concept de mixité sociale : Comment faire de la mixité ? Quelles sont les exigences qualitatives de la mixité ? La mixité apporte-t-elle des solutions aux problèmes soulevés par la vie en collectivité ?

Les constats

Les limites

La question de la mixité sociale se doit d'être abordée avec nuance ; selon les contextes, les lieux. Une connaissance parfaite du tissu urbain de la sociologie de chaque quartier, doit permettre une définition plus pertinente du type de diversification à introduire dans chaque quartier.

Le logement ne résout pas complètement la question de la mixité. Il faut faire en sorte que les gens se côtoient et se rassemblent. Amener des services dans un quartier permet de faire ressentir aux personnes extérieures, qui vont fréquenter le quartier, que ce dernier a une meilleure image qu'ils ne l'imaginaient.

Les équipements à haut niveau d'attractivité, ayant un rayonnement à une échelle bien supérieure à celle du quartier (communale, intercommunale, régionale) valorisent l'ensemble du quartier. Ce sont des éléments majeurs dans la définition de la centralité d'un quartier qui participent à la mixité sociale. Certains acteurs croient en cette vision et la font vivre à travers leur projet (médiathèque, stade nautique, pôle culturel et sportif...). La volonté est forte de jouer sur une conception intergénérationnelle avec des actions au niveau culturel, sportif, social pour tendre vers du qualitatif.

Les trois quarts de la population française ont accès au logement social en terme de ressources. Aussi, les exigences demandées en termes de solvabilité, pour entrer dans les logements sociaux, sont de plus en plus importantes. Considérer la mixité sociale qu'à travers les seuls logements sociaux est limitée.

Quelle est la place pour le logement social ?

Contraindre les promoteurs privés à réaliser au moins 20% de logements sociaux sur leurs opérations est valable en ville mais l'est moins à la campagne. En effet, la demande y est moins forte. Les habitants de logements sociaux sont en moyenne moins motorisés. Il faut être précautionneux dès lors que l'on fait de l'introduction sociale. Les logements sociaux devraient être intégrés dans les meilleurs endroits des villes, ceux bénéficiant de la meilleure desserte en transports en commun.

Avoir des logements sociaux dans le centre est une chose importante. Une OPAH Renouvellement Urbain permet de chasser les marchands de sommeil du centre-ville et ensuite de pouvoir y construire des logements sociaux.

La concentration des logements sociaux

La mixité sociale ne peut exister si ces logements sociaux sont tous concentrés au même endroit. Aujourd'hui, on évite de regrouper les personnes en difficulté dans un même site.

Une réflexion doit être menée sur les sanctions à durcir pour les communes qui ne respectent pas la loi SRU, pour aménager la mixité sociale. L'application de cette dernière permettrait de soulager les communes qui ont beaucoup de logements sociaux. Ce sont souvent des problèmes sociaux qui se posent avant d'être des problèmes « ethniques ».

La tendance au regroupement

La mixité sociale est tout un paradoxe : elle émane d'une volonté républicaine et s'impose à tous mais elle s'oppose à l'aspiration de l'ensemble des citoyens. Ces derniers veulent se retrouver dans le quartier qui leur ressemble. Une tendance naturelle à former des ghettos s'opère au quotidien, par une préférence au départ et cela fait effet boule de neige par la suite.

La tendance à « l'entre soi » s'applique à tout type de quartier. On se heurte à la réalité : la mixité sociale n'est pas dans les mœurs.

Génération après génération, des personnes s'intègrent, mais certaines moins vite que d'autres. Il faut éviter des regroupements trop importants pour ne pas stigmatiser un quartier entier.

Les logements collectifs sont une réponse adaptée à certaines personnes qui ne désirent pas quitter leur quartier et qui se sentent bien dans une vie en collectivité, faite d'entraide.

Pour certains, le fait qu'un quartier soit identifié comme « *le quartier maghrébin* » ne pose pas de problèmes, bien au contraire. Le regroupement peut avoir de très bonnes vertus. Le problème qui se pose souvent est social. Il est nécessaire de travailler sur les situations sociales des familles, les personnes à problèmes.

Cependant, il est admis que la concentration de personnes en difficulté présente plus d'inconvénients que d'avantages.

Le parcours résidentiel

Actuellement la production de logement écarte beaucoup de personnes : les logements HLM sont de bonne qualité, les occupants ne veulent pas les quitter, dans le privé les propriétaires revendent car le marché est assez fort, les logements De Robien sont chers à la location. Ainsi, le parcours du logement est fermé, l'accession à la propriété est très difficile pour bon nombre.

Certaines personnes ont un profil de captif, ils ne maîtrisent pas leur parcours résidentiel. Ils intègrent un quartier considéré difficile, faute de pouvoir prétendre à autre chose, principalement pour des raisons économiques. Cependant, pour permettre des parcours résidentiels, il faut une diversité de produits à l'intérieur des quartiers mais pas seulement. Quand le parcours résidentiel est couplé à un parcours de projet : c'est une preuve de réussite sociale. Proposer une diversité relative permet d'éviter la concentration de difficultés en un même lieu et de favoriser la mobilité résidentielle.

Le PLS (Prêt Locatif Social), « logement intermédiaire », est parfois considéré comme un faux logement social. Cependant, il a un rôle essentiel pour permettre une rotation et laisser des logements à loyers faibles à d'autres personnes. L'exemple d'une opération est pris à titre d'illustration, 10 familles habitant dans des logements à loyer faible ont pu profiter d'une offre requalifiée (en PLS) et laisser leur place à des personnes en attente.

Accéder au logement social peut-être vécue comme une promotion sociale. Les habitants d'une copropriété dégradée, où règnent leur grande précarité (75 % vivent en dessous du seuil de pauvreté selon la CAF), n'ont actuellement pas accès au logement social. De ce fait, ils ressentiraient comme une promotion sociale le fait de quitter leurs logements actuels pour des logements HLM.

L'image du logement social

Les concitoyens ont une image des logements sociaux : une tour ou une barre, c'est du HLM !

Il faut du temps pour faire changer les choses et les faire accepter par les habitants d'une commune. La principale difficulté reste l'acceptation du logement social dans les quartiers où il en manque. Un

référendum local organisé à un niveau intercommunal a fait remonter la volonté de ne plus voir de logements sociaux.

L'image du logement social reste celle des barres et tours, alors même que ce produit n'est plus réalisé depuis plus de 20 ans. Les nouveaux logements sociaux sont tellement bien disséminés dans le paysage urbain qu'ils en passent inaperçus.

Le cas des logements démolis

Sur un projet, ils se sont attachés à la hauteur des bâtiments, en démolissant tous les R+10 et en reconstruisant des petits collectifs. Les logements démolis sont ceux parmi les moins chers de l'agglomération. Ainsi, leur démolition provoque « *une baisse de capacité d'offre sociale de bas niveau* ». Par rapport à ce projet, le discours est clair : « *proposer des logements sociaux de bonne qualité* ». Au-delà de ce projet, la question se pose du taux d'effort des ménages.

L'échelle de la mixité

Il faut mettre du concret dans la mixité et gérer différentes échelles (quartier, ville, agglomération).

Pour certains, l'échelle de la mixité sociale doit être celle de la ville, il faut réfléchir le projet urbain à ce niveau.

Pour d'autres, il faut voir plus loin que les sites de reconstruction : une vision d'agglomération est nécessaire, notamment pour la reconstruction des logements. Il faut être attentif au degré de mixité sociale à introduire localement.

Les marges de manœuvre des organismes HLM sont localement épuisées. Ils demandent une stratégie d'agglomération pour travailler à une échelle plus grande.

L'échelle de la mixité doit permettre de s'interroger sur la possibilité d'un réel parcours résidentiel.

En France, on est tributaire des politiques de zonage. L'exemple du GPV des Hauts de Garonne est flagrant : d'une échelle cohérente, il a fallu découper le territoire en plusieurs morceaux bien circonscrits pour passer à l'ANRU.

Le cas des petites communes périphériques

Obliger « les communes SRU » à atteindre les 20% de logements sociaux est une chose, certes bonne mais pas suffisante. Pour certains, les petites communes périphériques (de moins de 3500 habitants mais appartenant à une agglomération) devraient également être obligées de construire des logements sociaux. C'est un cas problématique pour les villes moyennes.

Les communes périphériques ne souhaitent pas construire de logements sociaux. Ainsi, il faut être méthodique dans la démarche et y aller progressivement. Le premier palier est le plus important, il faut une opération réussie pour commencer, qui puisse servir de référence et qui permettra d'avancer ensuite pas à pas.

Le relogement

Le traitement de la mixité urbaine et de la mixité sociale est un facteur de réussite des projets de renouvellement urbain. Elle est pourtant difficile à mettre en œuvre et à faire accepter. Ceci en partie à cause du temps de réaction trop contraint : « ça va trop vite », notamment pour le relogement. Il faut se redonner ce temps qui nous manque. Malgré la contrainte de temps, des étapes sont indispensables et des principes actés.

L'importance d'une enquête préalable

Une enquête sociale, souvent réalisée par un cabinet extérieur, doit être exhaustive et détaillée (situation, souhait de relogement...). La formalisation de la Charte de relogement découle des préconisations de cette enquête. Un diagnostic doit permettre de repérer les cas difficiles, dont la situation va être problématique au moment du relogement (personnes âgées, associabilité...). Ces personnes nécessitent un accompagnement plus spécifique, l'après relogement est également pensé.

Une fois le diagnostic réalisé, il faut acter les principes qui s'appliqueront dans le cadre du relogement.

Les principes, les différents modes de faire

Ces principes pris par les équipes politiques de la ville découlent souvent d'enquêtes préalables.

Voici l'exemple de trois projets différents selon les principes choisis :

1) Mont de Marsan :

Pour le relogement, des principes permettant d'atteindre une possible mixité sociale, ont été fixés :

- Dans les logements reconstruits sur site (160) : 60% des personnes habitant actuellement le quartier y seront relogées ;
- dans les sites de reconstitutions de l'offre, cette même proportion de 60% sera respectée par opération.

Ces mesures sont prises afin de ne pas recréer les erreurs du passé. Une commission de relogement partenariale se réunit mensuellement et examine chaque situation individuellement.

2) Floirac :

En se basant sur les expériences du même genre sur d'autres sites, l'hypothèse faite a été un peu plus de 60% des personnes relogées sur site. Ce pourcentage découle des préconisations émises par une enquête sociale. Le pourcentage sera dégressif, en deux phases. Pour la première phase de relogement, 68% des personnes seront relogées sur site. La volonté du maire est de mettre tout en œuvre pour que le relogement se passe dans les meilleures conditions.

3) Lormont :

Le relogement va être très progressif. Les bâtiments démolis comprennent 10 à 20 logements et deux bâtiments par an vont être relogés. Le relogement sera ainsi phasé. Le bailleur connaît bien ses locataires, ainsi le relogement est plus facile. Un partenariat est mis en place entre le bailleur, la ville (avec le CCAS), la CAF, le Conseil Général (via le CMS). Chaque dossier est suivi par ce groupe et le bailleur porte la coordination d'ensemble. C'est difficile d'établir un plan de relogement avant d'avoir réellement commencé le programme, le problème est la composition des derniers bâtiments démolis et le taux de rotation au sein des bâtiments.

Le partenariat mis en place, dans chacun des trois cas, est fort avec la volonté d'affirmer d'anticiper au mieux les possibles situations difficiles. Une bonne connaissance des locataires par le bailleur facilite le travail en amont. Dans le troisième cas, on considère qu'il vaut mieux être réactif et avoir un suivi de terrain plutôt que de s'enfermer dans une charte cloisonnée.

Dans le relogement, les habitants sont au cœur du dispositif, qu'en est-il de leur suivi ?

Le suivi des habitants

La création d'un comité de suivi permet de suivre le relogement et d'accompagner les habitants. Il permet d'assurer que l'aspect qualitatif de la démarche est respecté et de repérer les cas difficiles. Il est parfois compliqué de repérer les besoins des habitants.

Voici l'exemple concret de mise en place de suivi dans un projet :

Les familles seront suivies par une assistante sociale deux fois dans le mois suivant le relogement pour constater que l'appropriation de leur nouveau logement se passe bien. Les personnes âgées vont être aidées pour l'aménagement de leur appartement par des personnes et pour les petits travaux qu'ils ne peuvent réaliser seuls. Ensuite, une prise de relais se fera par l'assistante sociale de secteur. Ils vont passer d'un suivi par un CMS unique au sein de leur quartier à différents quartiers de la ville, donc des changements de travailleurs sociaux. Il y a aussi un travail sur l'adaptation à différents modes de chauffage auxquels ils ne sont pas habitués.

Comment s'organise le partenariat dans le cadre du relogement ?

Le partenariat

Comme on l'a vu le partenariat entre les différents acteurs doit être fort, aussi bien en amont que lors du relogement et même après avec un suivi des cas considérés difficiles.

Lorsque la démolition est actée, un échange d'informations peut se faire entre le bailleur et l'équipe politique de la ville, qui peut recueillir des informations bâtiment par bâtiment, par enquête individuelle. De bonnes relations entre la ville et les différents bailleurs, qui communiquent leurs statistiques et données en leur possession permet un travail plus efficace.

Quelques exemples du partenariat mis en place dans une commission de relogement ou dans un comité de suivi :

La commission de relogement partenariale est composée de :

- le chef de projet,
- le Conseil Général,
- la CAF,
- les travailleurs sociaux,
- UDAF (Union Nationale des Associations Familiales)...

Le comité de suivi comprend :

- les services de la ville,
- le Conseil Général,
- l'ADIL,
- l'association de locataires,
- la DIV,
- les membres du contrat de ville.

Dans la mise en place de partenariat sur des projets de renouvellement urbain, un partenariat qui a du sens est celui de l'inter-bailleur.

Le rôle de l'inter-bailleur

L'inter-bailleur peut constituer un double avantage :

- profiter aux locataires qui vont avoir le choix dans des localités, des types de logements et des prix variés ;
- mais aussi avantager les bailleurs qui peuvent offrir globalement plus de propositions et phaser le relogement en fonction de la vacance respective de chaque bailleur.

Encore faut-il que les bailleurs tombent d'accord, ce qui n'est pas toujours évident.

Les bailleurs, qui doivent reloger les locataires, rencontrent des difficultés à élargir la gamme des propositions. Les besoins sont disparates et donc difficiles à satisfaire en totalité. C'est pourquoi les coopérations inter-bailleurs sont appréciées. Trouver le logement adapté, avec un loyer adéquat n'est pas gagné d'avance. Les loyers sont fonction de la date de construction des bâtiments. Pour adapter les produits aux populations, des problèmes techniques et financiers sont rencontrés.

Une commune a impulsé une convention de relogement qui permet un partage entre les différents bailleurs en fonction du souhait de relogement des locataires. Cela fait deux ans que les bailleurs se rencontrent et ils se sont rendus compte qu'ils avaient des typologies de familles similaires. Après que les a priori de chacun se soient dissipés, il a été plus facile de travailler ensemble. Avant tout relogement la situation sociale et financière des ménages est très étudiée par les bailleurs.

Quelques pistes pour promouvoir la mixité sociale

La mixité n'est pas le but à atteindre mais ce sont divers objectifs qu'il faut atteindre : comme la diversité des fonctions ou l'accès aux transports. Des pistes ont pu être évoquées, la quête d'une densité conviviale, des outils à mettre en œuvre, tentatives d'équilibre culturel, la diversification des produits.

La qualité urbaine pour une densité conviviale

Il faut construire des schémas urbains pour permettre de vivre ensemble de diverses populations et ainsi faire que les gens se rencontrent. La ville est un endroit où doit être créé du lien social. Il est surtout important de faire de la mixité urbaine et disposer diverses fonctions permettant de cohabiter sur un même quartier.

Certaines villes tentent de promouvoir une résidentialisation collective d'un nouveau type, dans 4-5 sites de la ville. L'objectif majeur est de redonner à l'espace collectif une qualité d'aménagement et une fonctionnalité effective de nature à faciliter les flux les échanges, l'appropriation.

Comment faire de la densité conviviale ? Tout d'abord, un savoir-faire des espaces publics et centrer l'organisation du projet par eux. Il faut ensuite les lier à la « nature du contexte ». Enfin, la gestion des flux de personnes est pensée de manière à les faire se rencontrer, échanger.

Une Charte d'aménagement négociée avec les riverains permet une meilleure appropriation. Il est nécessaire de travailler de manière particulière notamment en axant le tout sur le réseau routier.

Dans un projet urbain, les changements, mutations doivent se faire par l'intermédiaire de petites opérations en attachant de l'importance à l'adaptation des bâtiments dans le cadre dans lequel il s'insère. Il doit y avoir une continuité dans le bâti, permettant une lisibilité à l'échelle de l'îlot. La qualité de l'insertion des équipements dans les quartiers est importante, leur architecture doit être particulièrement soignée.

Les outils

Pour favoriser la mixité sociale, plusieurs outils sont disponibles :

- Le PLH est un outil privilégié de la mixité, il reflète la stratégie d'agglomération en termes de répartition du logement social ;
- Une plate-forme habitat constituée par un GPV permet de faire savoir les avancées, c'est un observatoire en temps réel ;
- Un programme de rénovation urbaine permet une diversification des produits : plus d'accession à la propriété, de logement intermédiaire (PLS), des logements individuels et des logements privés à loyer libre (Foncière).

Equilibre culturels

Dans la composition des quartiers, il faut veiller à un équilibre culturel et à ce qu'il y ait des gens qui travaillent dans ces quartiers afin d'éviter le cumul des handicaps.

Une bonne entente entre la ville et les bailleurs permet la réalisation de programmes où les intérêts de chacun seront représentés et où des négociations s'opèrent. La ville participe aussi aux commissions d'attribution des logements pour répartir les familles. Les groupes sociaux et les associations sont également présents.

La mairie peut intervenir par moment pour tenter de débloquer la situation de personnes ayant fait une demande depuis longtemps. Elle se donne ainsi les moyens d'être vigilante au niveau de l'attribution des logements afin d'éviter de commettre de nouvelles erreurs.

Diversification du bâti

La mixité sociale passe par la possibilité de créer des logements diversifiés par le biais d'un projet de renouvellement urbain. Cela permettra d'attirer des nouvelles populations et de mélanger les populations.

« *Le renversement de l'image du quartier* » est un gage de réussite du projet. Cela passe par la qualité des produits, qualité de l'aménagement du quartier. En développant le locatif social, l'accession sociale, le locatif libre, on peut faire venir de nouvelles populations sur le quartier. Cela est facilité lorsque la commune dispose d'une quantité de foncier libre permettant d'éparpiller les îlots de logements sociaux. Sur chaque quartier, tous les types d'offres résidentielles peuvent être proposés.

La réussite de la maison de ville dépend du contexte géographique et architectural du projet. Certains contextes sont favorables car le marché immobilier commence à être saturé dans d'autres parties de l'agglomération. L'intérêt des périmètres en rénovation urbaine est leur emplacement au sein de l'agglomération, ils sont relativement proches des centres-villes.

La mixité à tous les niveaux

Certaines communes affichent leur volonté de produire de la mixité à tous les niveaux, dans ce souci d'atteindre une mixité sociale au sens qualitatif :

- des produits (toutes les gammes représentées) ;
- des formes (collectifs, individuels) ;
- des opérateurs (varier les bailleurs sociaux et laisser de la place aux privés).
- une meilleure desserte en transport en commun ;
- une diversification des équipements économiques ;
- des équipements de qualité en quantité suffisante (aussi bien sportifs que culturels).