



## Rénovation urbaine et logement social : quel droit de cité pour les plus pauvres ?

La politique de rénovation urbaine peut-elle contribuer à renforcer la mixité sociale ? Marie-Christine Jaillet-Roman, chercheuse au CNRS, interroge la finalité de cette politique en levant un voile sur la notion de mixité et sur le caractère trop englobant de l'appellation « logement social ».

LA POLITIQUE de rénovation urbaine instaurée par la loi dite « Borloo » entend bien, dans ses attendus, favoriser la « mixité sociale<sup>1</sup> ». En ce sens, elle renoue avec un principe déjà affirmé par la LOV comme par la loi SRU. Si l'on en réfère à une temporalité plus longue, elle s'inscrit dans la continuité de la circulaire Guichard de 1973. Ces textes ont en commun d'avoir opposé à la ghettoïsation, ou à la ségrégation, la mixité comme remède. La loi « Borloo » se propose de déployer d'autres moyens que ceux dont la politique de la ville avait usé jusque-là. Elle envisage de mettre en œuvre la démolition-reconstruction à une échelle importante, dans le cadre d'un programme ambitieux pluriannuel, mobilisant, au-delà des crédits de l'État, plusieurs partenaires financiers susceptibles de permettre de le conduire à terme.

Il est difficile de s'opposer à une argumentation qui justifie la démolition par la nécessité d'en finir avec des conditions d'habitat « indignes ». Il est néanmoins possible d'en interroger les modalités d'opérationnalisation et les effets quant à l'offre de logements sociaux, dans un contexte où rapports et déclarations ne cessent d'alerter sur un déficit d'offre qui devient dramatique dans certaines agglomérations.

### ADAPTER LA POLITIQUE DE RÉNOVATION URBAINE AUX TERRITOIRES

On peut d'abord s'interroger sur le caractère systématique de cette injonction à la démolition, formulée indépendamment de tout contexte. Dans les agglomérations dont la population reste stable et qui bénéficient d'un parc HLM important, la démolition des segments les plus obsolètes du parc peut être envisagée sans mettre en péril sa capacité d'accueil. Des programmes de démolition-reconstruction peuvent être pensés pour favoriser des opérations de restructuration ou de régénération urbaine susceptibles de redonner de l'attractivité à des villes « en déshérence ». Par contre, dans des agglomérations en forte croissance, où les besoins de logements sociaux restent insatisfaits, la démolition de logements bon marché paraît moins opportune. Et ce, d'autant que tous les logements qui seront détruits ne

répondent pas nécessairement aux critères d'indignité. Ils peuvent l'être par « nécessité », pour faire place à une voie ou à un équipement ou parce qu'ils « cristallisent » ou concentrent les problèmes sociaux. Si, au regard du projet urbain de requalification du quartier et à son échelle, il est toujours possible d'argumenter la démolition, il est plus difficile de le faire à l'échelle de l'agglomération quand le déficit d'HLM est patent. Alors pourquoi démolit-on dans ces villes ?

À l'aune du développement des agglomérations, nombre des quartiers qui font l'objet de démolitions représentent aujourd'hui des opportunités foncières : ils ne sont plus à la marge, ont été rattrapés par l'urbanisation, incorporés à l'agglomération, souvent désenclavés par des infrastructures de transports en commun. Il y a donc, objectivement, quelque chance à penser qu'ils peuvent redevenir des quartiers « comme les autres ». La démolition peut alors permettre d'envisager de reconstruire des logements locatifs, et/ou en accession, susceptibles d'attirer de nouvelles populations. Pour peu que l'on ait prêté attention à la qualité de ces logements et veillé aux éléments qui jouent un rôle essentiel dans la localisation résidentielle des ménages, l'offre scolaire notamment, cette perspective ne relève pas d'une simple utopie. Sans doute ces opérations contribueront-elles à améliorer le cadre de vie des locataires HLM qui resteront sur place, mais elles s'attacheront avant tout à renouveler la population de ces quartiers. Et il est bien possible qu'elles y parviennent. Là où l'injonction à la mixité par la réhabilitation avait jusque-là échoué, la démolition-reconstruction aura le « mérite », d'une part, de faire disparaître « les abcès » de fixation (ces immeubles qui posent problème parce qu'ils concentrent toutes les difficultés), probablement avec l'assentiment, dans un certain nombre de cas, des habitants du quartier, et, d'autre part, d'aboutir à une certaine diversification sociale, dans le sens, ici, d'une « désethnicisation » et d'une « dépaupérisation ». Ce peut tout à fait être une acception de la mixité, c'est en tout cas celle qui a cours dans les quartiers de la géographie prioritaire.

### INCERTITUDES ET AMBIGUÏTÉS DE LA MIXITÉ SOCIALE

Pourquoi alors manifester un certain scepticisme ? Parce que ce processus de requalification, s'il advient, se traduira « mécaniquement », ou presque, par la perte ou l'affaiblissement de la fonction sociale qu'assuraient ces quartiers, souvent pour le

compte de l'ensemble de l'agglomération, en accueillant les populations les plus modestes, rejetées des autres segments du parc de logements, par le marché mais aussi par les discriminations. L'ouverture, concomitante, d'autres territoires de la ville et de l'agglomération, et l'émergence d'une offre de remplacement, au moins équivalente de logements HLM bon marché, permettrait un rééquilibrage. Or, rien n'est moins sûr, et ce, même si le principe d'un « logement social » reconstruit pour un détruit a été réaffirmé. Cela suppose en effet une volonté politique partagée, et la mobilisation de moyens adaptés : aides financières et/ou facilités d'accès à un foncier bon marché pour permettre aux organismes HLM de produire des logements à loyer effectivement modéré, dans un contexte de forte concurrence des opérateurs privés et de renchérissement du coût du terrain à bâtir et de la construction. De surcroît, les maires auront souvent à faire face à des manifestations du type « NIMBY » de la part d'habitants, par ailleurs électeurs, qui s'opposeront à l'édification de logements HLM, par crainte de voir arriver dans leur voisinage des populations avec lesquelles ils préfèrent ne pas avoir à cohabiter.

Ces éléments font peser bien des incertitudes sur la capacité collective à organiser, à l'échelle de l'agglomération, une offre au moins équivalente à celle qui sera détruite, en nombre, mais également en niveau de loyers. En matière de logement, **les élus ont bien d'autres besoins à satisfaire, socialement « plus acceptables » par leurs concitoyens** : décohabitation, accueil de jeunes... La réponse à ces besoins sociaux appelle souvent à une diversification du parc et donc à la construction de logements locatifs. Aussi, l'engagement formel à reconstruire un « logement social » pour un logement détruit, en favorisant leur implantation en dehors des quartiers de la géographie prioritaire, peut-il rencontrer l'intérêt « bien compris » de ces maires. En autorisant une certaine diversification du peuplement, cette offre viendra répondre à l'impératif de mixité sociale, à sa manière. Elle contribuera à satisfaire des besoins sociaux, **sans pour autant remplacer, « terme à terme », sur le plan social, les logements détruits**. Trop chers ou « contrôlés » quant à leur peuplement, ces nouveaux logements sociaux ne seront pas accessibles aux plus pauvres, et/ou immigrés, qui risquent fort de voir leurs possibilités d'accéder à un logement « normal » se réduire. Où iront-ils alors ? Vers des segments de parc-refuge qui existent dans toute agglomération, dans le parc ancien encore non

réhabilité, dans des copropriétés disséminées dans le tissu urbain, ou encore, pour certaines régions urbaines, dans des petites villes ou bourgs avoisinants. Ces « **migrations discrètes** » participeront d'une sorte d'invisibilisation des populations et de leurs problèmes (c'est déjà le cas, par exemple, de « vieux » travailleurs immigrés souvent isolés installés parfois dans de véritables « souterrains », « à bas bruit » dans le centre des villes). D'autres connaîtront une dégradation de leurs conditions de logement et de leur statut de locataire.

La rénovation urbaine peut repositionner au cœur des dynamiques urbaines, des quartiers qui présentent aujourd'hui, sous condition de renouvellement d'une partie de leur cadre bâti, et au regard de leur environnement, bien des aménités urbaines. Elle est loin de garantir aux plus pauvres et/ou immigrés un « droit de cité ». Le paradoxe résidera dans le fait que les communes se seront néanmoins acquittées, pour nombre d'entre elles, de l'obligation de produire du logement social et de contribuer à la mixité. Ce sera d'autant plus facile d'y répondre que plus des **trois quarts des ménages français ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources donnant droit aux HLM, et que l'appellation « logement social » amalgame des financements multiples (PLAI, PLUS mais aussi PLS)**, visant des publics différents et dont l'attractivité est variable. Le « logement social », dans son caractère englobant risque paradoxalement d'escamoter la prise en compte des plus pauvres et de ceux dont le logement pose problème pour des raisons de nécessité d'adaptation ou d'accompagnement. On peut, sous couvert de logement social, satisfaire à des besoins sociaux sans jamais contribuer cependant à l'hospitalité due aux plus « démunis ».

La politique de la ville avait fait le pari risqué de « traiter » à la fois des « lieux et des gens », sans toujours y parvenir. Au moins avait-elle essayé. La politique de rénovation urbaine y renonce. Travailler à changer la notoriété de lieux toujours marqués par la défaveur peut participer à lutter contre l'effet de stigmatisation et ainsi améliorer les chances d'insertion de ceux qui y vivent, mais qu'en sera-t-il des autres qui n'y auront plus accès ? ■

**Marie-Christine JAILLET-ROMAN**

1. Cf. *La ville à trois vitesses*. Revue Esprit, mars-avril 2004.