

Vivre en territoire d'exclusion : la pénible dérive des quartiers oubliés

- Pénurie de logements accessibles et ségrégation, un terreau fertile pour la crise des banlieues.
- L'assignation à résidence : une forme particulière du mal-logement.
- Conjuguer mixité sociale et droit au logement.

« **M**ais où peuvent donc se loger aujourd'hui les ménages modestes ? » Telle était la question que la Fondation Abbé Pierre posait dans son précédent rapport. Des enquêtes menées pour y répondre, il ressortait que les ménages fragiles ou défavorisés trouvaient principalement à se loger dans « le parc Hlm [qui] a vu sa fonction sociale se renforcer et [qui] est devenu la première destination résidentielle des ménages pauvres ». Le rapport indiquait que l'on retrouvait également de nombreux ménages en difficulté dans le parc privé de faible qualité, vétuste voire même insalubre, des quartiers anciens et des co-propriétés dégradées. Il était encore mentionné qu'il n'était pas exceptionnel pour des ménages de se contenter, faute de logement, d'un hébergement ou même de solutions relevant du « non-logement » (hôtels, campings, squats, locaux divers ou bidonvilles).

Mais au-delà de leur statut et de leurs caractéristiques, ces « logements » (qui parfois n'en sont pas !) ne se répartissent pas de façon aléatoire sur le territoire. Des secteurs spécifiques, des quartiers ou parfois des « poches » au sein de certains quartiers, semblent leur être réservés. En dehors de quelques quartiers anciens centraux, c'est principalement dans certains quartiers (les fameuses « Zones urbaines sensibles » ou « ZUS » de la politique de la ville) que se trouvent concentrés ces ménages. S'il y a toujours eu, dans les villes occidentales, des quartiers populaires où les pauvres et les précaires trouvaient un abri, il n'y aurait *a priori* rien de nouveau dans le fait de voir les ZUS devenir des quartiers spécifiquement destinés à l'accueil des populations modestes. Cependant, **ce qui est nouveau et alarmant, c'est de constater que ces quartiers s'affirment de plus en plus en rupture avec les autres territoires des agglomérations et fonctionnent, pour ceux qui y résident, comme de véritables « nasses ».**

À cet égard, l'observatoire national des ZUS¹ fait remarquer que la concentration des familles en difficulté dans ces quartiers n'a jamais été aussi forte. Une telle situation n'est évidemment ni le fruit du hasard, ni une fatalité. Elle résulte directement des politiques de l'habitat menées ces vingt dernières années et signe, en quelque sorte, leur échec. Trois ans après les émeutes de l'automne 2005, l'avenir des « banlieues » est toujours aussi incertain et ne semble guère préoccuper les responsables politiques.

¹ Cf. Les 5 rapports annuels de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles - 2004-2005-2006-2007-2008 et plus particulièrement le rapport 2007 contenant un chapitre intitulé « Mouvements résidentiels et dynamique des quartiers ».

Le plan « Esprit Banlieue » présenté au premier semestre 2008 manque singulièrement de moyens financiers et ne propose pas de dispositifs réellement novateurs pour agir. Et c'est dans une certaine indifférence que le programme de rénovation urbaine prend du retard. À cela s'ajoutent les incertitudes que fait surgir l'application de la loi sur le Droit au logement opposable et notamment la mobilisation du contingent préfectoral qui pourrait bien accélérer l'arrivée des ménages en difficulté dans les quartiers d'habitat social les plus sensibles qui disposent des logements aux plus faibles loyers.

Cette situation conduit la Fondation Abbé Pierre à témoigner de son inquiétude face à une situation de pénurie de logements accessibles qui pousse les ménages pauvres et précaires à se loger dans les quartiers les plus sensibles. Comme si leur situation sociale difficile les conduisait inéluctablement vers les territoires les plus dépréciés, là où se trouvent les logements dont le prix (mais aussi bien souvent la taille) est compatible avec leurs besoins et leurs ressources. L'inquiétude de la Fondation Abbé Pierre se nourrit aussi de l'insuffisante mobilisation des responsables politiques qui ne considèrent la banlieue qu'à la mesure des événements dramatiques qui alimentent l'actualité et demeurent le plus souvent indifférents aux difficultés de ses habitants.

La population des ZUS représente pourtant près de 4,6 millions de personnes qui vivent dans 750 quartiers². Rapportée à la population des 87 départements concernés par la politique de la ville, cette population représente près de 8 % de la totalité de leurs habitants. Mais dans certains départements cette proportion peut dépasser les 12 % comme dans le Rhône, les Bouches-du-Rhône, le Nord, l'Essonne et le Val d'Oise, voire même davantage comme en Seine-Saint-Denis où cette proportion dépasse les 22 %. **Les habitants des ZUS ne sont pas dans leur grande majorité des pauvres ou des personnes en grande difficulté, cependant ils pâtissent tous, peu ou prou, d'une forme particulière d'exclusion territoriale.** L'enjeu de ce chapitre consiste à donner corps à cette réalité statistique pour alerter l'opinion comme les responsables politiques sur le mouvement de fond actuel qui tend à séparer

² La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville définit les zones urbaines sensibles par la présence de « grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Les ZUS sont évaluées en fonction de l'écart de leur situation sociale par rapport à la situation de l'agglomération d'appartenance.

de plus en plus radicalement les populations. Un mouvement qui tend à regrouper les plus modestes dans des territoires d'exclusion, là où la qualité des logements, de l'environnement et des services les soumet **en quelque sorte à une double peine : ne pas avoir d'autre alternative pour se loger et ne pas trouver dans ces quartiers les ressources** (notamment celles que doivent procurer les services publics) **pour vivre dignement.**

Pénurie de logements accessibles et ségrégation, un terreau fertile pour la crise des banlieues

On n'habite Clichy-Montfermeil, Vénissieux, Grigny-la-Grande-Borne ni par hasard ni par choix. Ces quartiers comme bien d'autres Zones urbaines sensibles (ZUS) ont fini par incarner à eux seuls toute « la banlieue » et son malaise. Plus qu'une réalité purement géographique, ces zones urbaines accueillent surtout ceux qui ne trouvent pas à se loger dans les autres secteurs des agglomérations et elles deviennent ainsi, pour eux, des territoires de relégation. Dans son acception territoriale, cette « banlieue » désigne un espace (souvent situé à la périphérie de la ville centre de l'agglomération) qui accueille de manière plus ou moins organisée les différents flux de population à la recherche d'un logement correspondant à leurs revenus. La banlieue, avant d'être un problème, a été et demeure une solution à la crise quantitative et qualitative du logement. Seulement, dans un contexte de forte hausse des prix immobiliers et des loyers, les possibilités d'obtenir un logement pour les ménages modestes sont de plus en plus limitées. Cette réduction des possibilités de choix conduit ces ménages à se diriger, sous la contrainte, vers des segments particuliers du parc de logement et surtout vers des quartiers dépréciés. Leurs trajectoires résidentielles s'inscrivent en fait dans un mouvement plus large d'éviction des couches populaires des centres-villes ou de certaines communes. L'origine réside évidemment dans l'augmentation du coût des loyers. Mais aussi à la sélectivité de certains territoires, « auto-entretenu » par la recherche de l'entre soi que privilégient les catégories sociales les plus aisées. Entre soi que privilégient aussi les couches moyennes lorsqu'elles tentent de se tenir à distance des populations les plus modestes, des pauvres, des immigrés...

Les ménages pauvres ou modestes finissent ainsi par vivre dans les mêmes quartiers que ceux qui ont été confrontés aux mêmes processus de sélection résidentielle et territoriale. **Ces « assignés à résidence » occupent alors les logements sociaux ou le parc privé des grandes copropriétés dégradées des ZUS dont ils sont captifs.** Ils habitent aussi le « parc social de fait » constitué d'un habitat ancien en mauvais état, voire même un habitat pavillonnaire acquis parfois à défaut d'autre solution. Et si tous ces ménages possèdent « un toit », ils se trouvent de fait confrontés à l'absence de perspective résidentielle autre que celle qu'offrent ces différentes solutions et il leur est bien souvent difficile d'envisager une quelconque promotion sociale.

Grands ensembles et parc privé dégradé : unique destination pour les publics défavorisés

Le parc social est sous tension, cela n'est pas nouveau. Ce qui l'est moins, c'est de constater qu'y compris dans les ZUS les plus dépréciées, celui-ci finit par trouver preneur. Le nombre croissant de demandeurs de logements sociaux et la baisse du taux de rotation au sein du parc social (passant de 12,5 % en 1999 à moins de 10 % en 2007) montrent que le parc social, même dévalorisé, reste la principale offre permettant aux ménages de disposer d'un logement décent à un coût correspondant à leurs ressources. Il existe en fait, au sein du parc Hlm, toute une gamme de produits qui se distinguent d'abord par leur prix, lequel varie selon les financements dont ils ont bénéficié lors de leur construction, mais aussi par leur ancienneté, par les types de logements proposés, et par le mode d'urbanisation en vogue lors de leur construction.

Le processus de différenciation du parc Hlm est aussi ancien que l'est le parc lui-même, mais il a été marqué par quelques étapes qui permettent de comprendre ce qu'a été la trajectoire des quartiers classés aujourd'hui en zones urbaines sensibles. Dès le milieu des années cinquante, en même temps que la construction de logements sociaux s'accélérait, la question des sans logis que l'appel de l'abbé Pierre a popularisée en 1954, a conduit à instituer au sein même du parc Hlm, une filière de production de logements à normes réduites pour faire face à l'urgence et pallier le déficit important. Ces logements serviront notamment à reloger les ménages chassés du logement ancien, souvent inconfortable, des centres-villes par les opérations de rénovation urbaine qui se développent à partir de 1958. L'autre moment décisif qui peut être mis en relation avec la constitution des ZUS, se situe au milieu des années soixante-dix quand un ensemble d'évènements ont alors contribué à marquer durablement l'occupation des grands ensembles dont la production est quasiment achevée. Le développement de l'accession à la propriété dès la seconde moitié des années 1950, et surtout en maison individuelle à partir de la fin des années 1960, va progressivement conduire les locataires les plus aisés du parc Hlm à le quitter et à être remplacés par des ménages socialement moins favorisés. Il s'en suit une modification de peuplement à partir du milieu des années soixante-dix, en particulier par l'arrivée de familles étrangères sur le territoire national dans le cadre du regroupement familial. C'est à partir de cette date que la spécialisation sociale des grands ensembles s'affirme progressivement alors que les nouveaux programmes de logements sociaux qui sont construits présentent des caractéristiques très différentes que ce soit par leur taille (ce sont de petits programmes de quelques dizaines de logements), par leur insertion urbaine (ils trouvent généralement place en

ville) et par leur prix (les loyers qui résultent de l'application de la réforme de 1977 sont bien supérieurs aux précédents).

Comment les grands ensembles sont devenus des ZUS

Bien que la création du secteur Hlm date de la fin du XIX^e siècle, il faut en fait attendre la Seconde guerre mondiale pour que soit instauré un système pérenne de financement du logement social sur le budget de l'État et que le parc Hlm apporte véritablement sa contribution au logement des populations modestes.

Construction massive de logements et création des grands ensembles à partir du début des années cinquante

C'est seulement à partir du début des années cinquante que la construction de logements sociaux prend son essor en s'appuyant sur un système attractif de financement (lois de 1947 et 1950 notamment) et sur l'instauration du 1 % Logement (1953). L'appel de l'abbé Pierre en février 1954 évoque l'impérieuse nécessité de construire et accélère la prise de conscience des responsables politiques. Cet appel est aussi à l'origine de la production de logements d'urgence. L'État commence alors à construire massivement donnant naissance à la forme la plus visible de l'habitat populaire : les grands ensembles (création des Zones à urbaniser en priorité en 1958). Ces logements se caractérisent par une industrialisation de leur construction : il s'agit de construire plus, vite et moins cher. Dans le même temps, la politique de rénovation urbaine également mise en place en 1958, provoque la démolition de quartiers anciens entiers et contribue ainsi à alimenter les besoins en logement en rejetant les populations ouvrières en banlieue, dans les programmes prévus à cet effet (Programmes sociaux de relogement) ou plus généralement dans les grands ensembles qui se développent. Des cités de transit sont par ailleurs érigées à la hâte, destinées alors aux « inadaptés » du logement (PSR).³

Premiers signes de l'émergence de la crise des banlieues dès les années 1970

Les formes urbaines des grands ensembles font assez rapidement l'objet de critiques. Pour des raisons de disponibilité foncière, les zones de construction (dites zones à urbaniser en priorité ou ZUP) sont aménagées de plus en plus loin des villes centre et contribuent à créer des phénomènes d'enclavement. Les emplois restent, dans un premier temps, confinés dans les villes centre. La banlieue, lieu où l'on dort et non où l'on vit, est associée à l'ennui voire à la déprime. Ce syndrome des cités-dortoirs sera représenté alors par la « Sarcellite »⁴. Les risques de ségrégation commencent par ailleurs à être envisagés dès la fin des années 1970. Les ménages les plus solvables accèdent à la propriété et sont remplacés par des ménages socialement moins favorisés. La vacance qui se développe

³ P. Kamoun, « Financement du logement social et évolutions de ses missions » in *Informations sociales* n°123, mai 2005.

⁴ Catherine Bernié-Boissard, « Un roman d'ethnographie urbaine : Sarcellopolis de Marc Bernard (1964) » in *Esprit* n°328, octobre 2006.

alors dans le parc Hlm va conduire ces organismes à loger les nombreuses familles d'origine étrangère qui arrivent en France à partir du milieu des années 1970 dans le cadre du regroupement familial.

Crise économique, encouragement à l'accession individuelle et fuite des classes moyennes

Avec la fin des années 1970 et le recentrage des politiques publiques sur les aides à la personne (réformes des aides à la pierre de 1977), la production de logements sociaux se réduit et s'opère désormais dans le cadre d'opérations de petite taille mieux insérées dans le tissu urbain. Ces constructions – que tout oppose aux grands ensembles – vont en quelque sorte participer à leur obsolescence et à leur dépréciation. Avec l'application de la réforme de 1977, l'État encourage l'accession à la propriété à travers le Prêt pour l'Accession à la Propriété (PAP). La fuite des classes moyennes vers le péri-urbain s'accélère. Les grands ensembles se vident alors des ménages les plus aisés qui y résidaient, pour accueillir des ménages plus modestes, plus jeunes et/ou moins insérés et les familles des immigrés bénéficiant du regroupement familial. Autant de catégories qui seront durement touchées par le chômage et la précarité tout au long des deux décennies suivantes. De solution à la crise du logement, les grands ensembles deviennent un problème et renvoient l'image de la pauvreté et de l'exclusion⁵.

Les caractéristiques objectives des différentes fractions du parc locatif social (niveau des loyers lié au mode de financement des opérations et à leur date de construction, typologie des logements, forme urbaine), comme la réorientation des politiques du logement (arrêt de la construction des grands ensembles, développement de l'accession à la propriété), ou l'enchaînement d'évènements socio-économiques (le regroupement familial, la fragilisation de nombreux ménages au cours des deux dernières décennies) expliquent ainsi très largement la constitution de quartiers sensibles et leur spécialisation sociale.

Malgré les efforts louables des organismes d'Hlm et de certains élus pour tenter de maintenir une certaine mixité sociale, **le parc social des ZUS connaît une constante paupérisation**. La pression de la demande comme l'obligation de remplir leur mission sociale, conduisent les organismes d'Hlm à accueillir dans les ZUS ceux qui sont exclus des autres formes d'habitat. Cela concerne notamment les ménages fragiles qui cherchent là de meilleures conditions de vie et pour qui la réputation et le cadre de vie de certains quartiers constituent un obstacle relatif, dans la mesure où ils n'ont bien souvent pas d'autre choix. D'autres arrivent dans ces ensembles immobiliers par prescription sociale : des intervenants sociaux,

⁵ L. Plouchart, *Comprendre les grands ensembles. Une exploration des représentations et des perceptions*, L'Harmattan, 1999.

dans le cadre de leur travail quotidien ou dans celui de dispositifs *ad hoc* (PDALPD, accords collectifs, Dalo...) les y orientent, car ce parc apparaît le seul qui soit à leur portée. D'autres enfin, se résignent à y demeurer malgré tout, parce qu'ils y ont des attaches familiales, parce qu'ils pensent ne pas « avoir droit » d'habiter ailleurs, ou parce que leurs demandes de mutation n'ont pas abouti.

Pour répondre aux besoins des ménages qui éprouvent des difficultés pour accéder au logement, le parc social ne suffit pas. Le parc privé vétuste constitue une « alternative » pour les plus démunis, parfois la seule pour obtenir un toit. Bien que les politiques d'amélioration de l'habitat en aient réduit les contours, ce parc continue de loger une part non négligeable des ménages les plus modestes, dans des conditions encore trop souvent précaires et indécentes ; tandis que, là où ce parc a disparu, les formes de « non-logement » se développent. Le parc privé dégradé prend ainsi des formes multiples. Maisons de ville ou petites copropriétés dans les communes de la périphérie de grandes villes ou centres anciens vétustes dans les communes périurbaines. Ce sont souvent des logements de petite taille qui n'ont pas toujours tous les éléments de confort et accueillent une population à faibles revenus. Les copropriétés sont généralement désorganisées et n'ont pas toujours de syndic. Les investisseurs sont parfois des marchands de sommeil. Qualifié de « parc social de fait », compte tenu de sa capacité à accueillir une part importante des ménages les plus modestes - dont certains n'ont pas pu avoir accès au parc social public - ce type de parc tend cependant à disparaître et lorsqu'il perdure, il est souvent devenu un sas d'entrée dans le parc social. En effet, les conditions de vie sont telles que les locataires de ces biens ne tardent pas, parfois dès leur entrée dans les lieux, à devenir des demandeurs de logements sociaux. On comprend de ce fait le lien structurel qui peut exister entre ce parc et les quartiers sensibles dont ils constituent souvent la « porte d'entrée ».

Les grandes copropriétés dégradées constituent un autre parc social de fait. Construites entre les années 1950 et les années 1980, elles ont favorisé la primo accession sociale comme la constitution d'un parc locatif privé. Ces programmes immobiliers ont souvent été implantés à proximité de grands ensembles Hlm et sont aujourd'hui partie intégrante des quartiers sensibles, dont ils subissent la dévalorisation et les effets d'enclavement. Dévalorisés, ils ont peu à peu décroché du marché et cumulent aujourd'hui les impayés de charges et toutes les formes d'occupation plus ou moins légales (cela va de la propriété occupante à la sous-location et co-location sans bail ou au squat)⁶. Ces

⁶ L'Enquête nationale logement de 2002 estimait à 300 000 le nombre de logements situés dans des copropriétés dégradées. Mais de nombreux acteurs s'accordent plutôt sur le chiffre de 350 000.

grandes copropriétés continuent cependant de jouer un rôle de parc refuge pour certains propriétaires occupants captifs et des locataires exclus de l'accès au logement social ou privé « classique ». En effet, la dégradation progressive de ces biens a occasionné le départ des ménages les plus solvables et un rachat par des ménages plus modestes. Bien souvent la dévalorisation patrimoniale, qui va de pair avec la dégradation du bâti et la mauvaise gestion des parties communes, contribue à l'arrivée d'« investisseurs » peu scrupuleux qui louent à bon prix des biens très dégradés. Des rapports précédents de la Fondation avaient pointé la situation de ces copropriétés dégradées à Marseille (Kalliste) ou à Clichy-Montfermeil. La situation du quartier du Lizard dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (commune de Noisiel) en est un autre exemple.

**Les copropriétés dégradées de la Pastorale et des Cariatides :
un emblème de la perte d'attractivité du quartier du Lizard à Noisiel (77)**

Les copropriétés des Cariatides (69 lots) et de la Pastorale (83 lots) ont connu des difficultés presque dès leur livraison dans la première moitié des années 1980. Les « 6 pièces » qui ne trouvaient pas preneurs sont les derniers appartements à avoir été vendus (le plus souvent par le bouche-à-oreille) à une dizaine de familles nombreuses peu solvables. « À Noisiel, en plein centre du quartier du Lizard, le bureau de vente qui avait du mal à vendre ses logements a dit à des gens qui venaient de signer : « si vous amenez une autre personne on vous fait une réduction, 10 000 F par logement ». Il y a eu une filière, et des dizaines de familles maliennes sont venues. C'était au début des années 1980, avec des remboursements progressifs à une époque où l'on avait 10 % d'inflation. Ensuite il y a eu la chute des taux d'inflation et d'intérêt, les familles se sont trouvées dans des situations pas faciles. On vit encore ces situations » (le maire de Noisiel).

Ces copropriétés en difficulté connaissent aujourd'hui de lourds problèmes de gestion : les impayés de charges courantes peuvent atteindre la moitié du budget total de chaque copropriété. Avec environ 75 % de copropriétaires occupants, chaque immeuble concentre des familles aux mêmes caractéristiques, notamment au regard du nombre d'enfants. Ainsi, par exemple, pour la seule copropriété des Cariatides, 42 % des familles qui comptent 3 enfants et plus sont localisées à la même adresse. La situation sociale des occupants de ces copropriétés est relativement fragile. Pour la copropriété des Cariatides, par exemple, 40 % des ménages occupants affichent des revenus fiscaux de référence inférieurs à 50 % du PAS (Prêt d'accès sociale). Les appartements ont perdu de leur valeur foncière et se vendent 20 à 40 % en dessous du cours du marché. Les copropriétaires occupants solvables et présents depuis plus de 10 ans dans le quartier ont tendance à partir. Selon le président du conseil syndical : « Il y a eu une grosse fuite des populations qui en avaient les moyens dans les

années 2000 ». Par ailleurs, les bâtiments achevés en 1985 souffrent de nombreux problèmes techniques. Pour mettre fin à cette situation de déqualification, un plan de sauvegarde a été lancé : 5 millions d'euros de travaux sont investis (ravalement, fenêtres, étanchéité, interphones, résidentialisation...). Cependant, les impayés augmentent toujours et concernent aujourd'hui 15 % des copropriétaires.

Sur un autre registre, l'habitat individuel ou pavillonnaire dégradé apparaît de plus en plus comme une solution que trouvent les ménages exclus pour se loger. Certains secteurs où existe un tissu de petits pavillons de faible qualité ou qui pâtiennent d'un environnement dégradé, voient se développer un habitat de relégation pour des « recalés » du parc social et des « exclus » du parc locatif privé. Ces pavillons peuvent être divisés en plusieurs lots à des fins de location, ou achetés en copropriété par plusieurs familles d'un même groupe, ce qui conduit souvent à une suroccupation, parfois à de graves tensions, et à des problèmes de gestion.

Les occupants de ces pavillons mettent parfois en location, souvent de façon illégale (sans bail, sans déclaration des revenus issus de cette location) une partie de leur bien. Il peut s'agir d'un étage, d'une chambre ou de deux ; mais il peut s'agir aussi d'un grenier, d'un appartement, d'un sous-sol ou d'un garage... Les conditions de vie rudimentaires, la promiscuité avec l'occupant officiel des lieux, l'impossibilité de bénéficier d'aides au logement, conduisent dans certains cas à des situations particulièrement dramatiques de mal-logement. Au surplus, ces secteurs pavillonnaires sont souvent proches de quartiers dégradés (ZUS comme quartiers anciens d'habitat social de fait) et témoignent des conséquences de la sélectivité des marchés de l'immobilier. Ce type de solution par défaut est très présent en Seine-Saint-Denis par exemple où des élus se sont émus d'une inquiétante dérive de l'utilisation de ce parc.

Le devenir des pavillons inquiète des élus

Ils incarnent le rêve de la maison individuelle, ils symbolisent désormais la crise du logement. Depuis plusieurs mois, les élus de Pierrefitte, de La Courneuve et d'Aubervilliers s'inquiètent du devenir de certaines zones pavillonnaires. Ces maisons, qui étaient jusque-là occupées par des familles avec un, deux ou trois enfants ou des couples de retraités, sont de plus en plus souvent achetées par plusieurs familles qui les divisent en appartements. « *Nous avons énormément de pavillons à vendre à Pierrefitte. Pour nous, c'est l'occasion de faire venir de jeunes couples avec enfants. Mais, dans les faits, ces biens sont*

vendus à plusieurs personnes d'une même communauté, notamment sri-lankaise ou turque », explique Michel Fourcade, le maire PS.

Ces maisons individuelles hébergent désormais trois ou quatre couples avec enfants, ce qui pose des problèmes en termes de stationnement, de places dans les écoles... « *C'est une question de densification du territoire. La ville perçoit une seule taxe foncière mais doit répondre aux besoins de plusieurs familles », résume Jacques Salvator, le maire PS d'Aubervilliers. Les travaux d'aménagement ne sont par ailleurs pas toujours réalisés dans les règles et, selon les agences immobilières, il n'est pas rare que des garages soient transformés en habitation. (...)*

Reste qu'il ne s'agit là que d'une des illustrations de la crise du logement en France. « *La plupart de ces familles travaillent depuis plusieurs années en France. Mais leurs demandes de prêt sont très souvent refusées par les banques. Elles ont trouvé cette solution pour pouvoir acheter un logement avec leurs économies », précise Amirdin Farouk, de l'association France India (...).*

Extrait d'un article du Parisien, 14 octobre 2008

Le fait de vivre dans un de ces quartiers n'est pas simplement lié au fait qu'on y retrouve les logements les moins valorisés et par là les plus accessibles. C'est aussi le résultat d'autres mécanismes de ségrégation qui sont pour partie dépendants du comportement des autres acteurs, que ce soit dans la manière de freiner - plus ou moins volontairement - l'accès des ménages modestes à certains marchés et certains territoires, ou par l'addition des stratégies résidentielles de ceux qui disposent d'une certaine latitude dans leur choix, ce qui restreint voire interdit du même coup toute possibilité de mobilité pour les plus fragiles.

Spécialisation sociale des quartiers sensibles : un processus complexe

Les mécanismes à l'origine de l'existence de quartiers de relégation et d'exclusion sont bien entendu directement reliés à la situation des marchés immobiliers et à la montée des précarités. Ils sont toutefois prolongés et amplifiés par la stratégie des ménages eux-mêmes. La mobilité des familles vivant en ZUS est en effet fortement contrainte : souvent confrontées à des phénomènes de discrimination qui compliquent voire bloquent l'accès à certains marchés ou territoires, elles sont les dernières à pouvoir choisir leur lieu de résidence, qui est souvent celui que refusent les ménages plus aisés et mieux intégrés socialement. On mesure ainsi combien le poids de la sélectivité des marchés de l'habitat sur les mobilités résidentielles, contribue à creuser les écarts entre les territoires.

D'une façon générale, les dynamiques de peuplement sont fonction de plusieurs facteurs et agissent selon un processus à plusieurs détentes. Elles trouvent leur origine dans les prix de l'immobilier déterminés d'abord par la disponibilité (ou la rareté) et ensuite par la qualité du bien lui-même (son équipement, sa taille, son environnement, etc.). À partir de cette hiérarchie des valeurs immobilières, la stratégie des plus mobiles ou des moins captifs va déclencher le jeu des « chaises musicales » qui verra les secteurs géographiques « décoller » ou « décrocher » selon qu'ils sont recherchés ou délaissés. La place des plus démunis comme des ménages qu'il faut loger en urgence sera fonction des places disponibles et aussi de celles qui leur sont financièrement accessibles. Si les « riches rejoignent les riches » et si l'arrivée des précaires accentue la modestie du peuplement des secteurs déjà fragilisés, il faut donc en trouver l'explication non pas dans une caractéristique particulière des territoires ou dans un tropisme des populations, mais plutôt dans le poids relatif des différents parcs (locatif privé, locatif social, parc en propriété occupante) qui composent le secteur géographique, dans les effets de sélectivité des différents segments du marché ainsi que dans ceux de la politique d'attribution du logement social.

Sans doute faut-il ajouter à ces mécanismes, le rôle que peuvent jouer tous les intermédiaires du logement : ceux qui contribuent à la fixation des prix (les agences, les marchands de bien) et ceux qui participent aux attributions de logement sociaux (organismes d'Hlm mais aussi élus locaux qui peuvent faire valoir leurs priorités). Leur subjectivité entre sans doute en résonance avec les tendances constatées sur les marchés, mais il faut absolument ne pas négliger leur rôle d'amplificateur de tendances. Comme il faut prendre en compte le comportement des candidats à un logement qui ne s'autoriseront pas certaines candidatures (certains quartiers, certains produits, certains montants de loyers) supposant qu'elles seront rejetées. L'accès au parc privé dépend aussi de l'attitude des représentants des propriétaires (syndics, agences, gérants...) qui ont leurs propres interprétations des risques et de ceux qu'encourent les propriétaires et enfin celui des propriétaires eux-mêmes qui se persuadent de la possibilité de trouver un locataire ne présentant aucun risque. **Il s'ensuit alors une inflation de demandes de garanties et de cautions toutes plus excluantes les unes que les autres.** Ces demandes extravagantes et ces précautions tendent progressivement à se généraliser et devenir une règle tacite comme par exemple, l'exigence de gagner quatre fois le montant du loyer et d'avoir un emploi stable et garanti, l'obtention de la garantie parentale, la caution d'un garant présent sur le territoire métropolitain (ce qui exclut les DOM-TOM), etc... Dans bien des cas, les ménages vulnérables économiquement ou socialement ne peuvent répondre à l'ensemble de ces exigences. Ils se trouvent du même coup contraints d'intégrer les parcs

vivre en territoire d'exclusion : la pénible dérive des quartiers oubliés

de logements dans lesquels ces filtres, sécurisants mais discriminants, sont moins nombreux ou plus faciles à contourner (notamment dans le parc privé géré par des « marchands de sommeil » - cf. infra).

Les contraintes pesant sur le choix du lieu de résidence et sur la mobilité sont donc au centre de la spécialisation sociale. Ainsi en 2005, 39 % des locataires Hlm des ZUS franciliennes déclaraient ne pas avoir du tout choisi le quartier dans lequel ils vivaient et 50 % de l'ensemble des habitants des ZUS semblaient avoir été fortement contraints dans leur choix (59 % pour les locataires Hlm).

Choix du lieu d'habitat selon le statut d'occupation (en %)

« Avez-vous choisi le quartier dans lequel vous vivez ? »

	Propriétaires	Locataires privés	Locataires Hlm	Moyenne habitants ZUS
Complètement	35	17	15	20
Plutôt oui	38	33	25	29
Plutôt non	12	19	20	18
Pas du tout	16	29	39	32

Source : enquête de l'IAURIF auprès de 2420 habitants des ZUS franciliennes, novembre 2005.

Les rapports de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (OnZUS) montrent que la mobilité résidentielle continue à exister en ZUS mais qu'elle résulte, pour la plus grande part, de mouvements d'un quartier Hlm à un autre - et en particulier entre les grands ensembles Hlm des années 50 à 70 - contribuant à « transformer le peuplement des ZUS, en accentuant les poids des personnes professionnellement les plus fragiles ». Ces phénomènes touchent particulièrement les ménages issus de l'immigration comme le rappelle le Haut commissariat à l'intégration qui note : « L'insuffisance criante de logements sociaux, et surtout très sociaux, ainsi que la faiblesse du nombre de grands logements, rendent l'accès des ménages immigrés au logement très difficile, et les effets de concentration dans les villes ou quartiers disposant de logements sociaux anciens beaucoup plus importants qu'ailleurs. »⁷

Quand la discrimination produit la ségrégation

Il y a une logique propre au logement des migrants en France qui se répète à toutes les époques, quelles que soient les vagues d'immigration. Les populations qui migrent pour occuper les emplois peu qualifiés dans des secteurs d'activités employant beaucoup de main-d'œuvre constituent un cas à part qui les

distinguent de la population nationale appartenant aux mêmes catégories socio-professionnelles. Les migrants passent en effet par des étapes assez semblables : ils commencent souvent leur itinéraire résidentiel par des formules d'hébergement chez des proches ayant précédemment migré ou dans des locaux liés aux lieux de travail (chez l'employeur pour les saisonniers ; dans des locaux dédiés construits et gérés à cet effet par certaines entreprises ; dans des foyers de travailleurs migrants construits à proximité des zones industrielles ; dans un habitat à bas prix et généralement vétuste près des gares ou dans des quartiers populaires accueillant traditionnellement les primo-arrivants et parfois dans des bidonvilles). Ensuite, leur situation évolue peu et lorsque cela arrive, c'est pour emprunter la voie étroite de l'accès au parc social (depuis une trentaine d'années) ou celui de l'accession à la propriété, pour une petite minorité.

En effet, ce n'est que lorsque les classes moyennes ont commencé à quitter le logement social, à partir des années 70, que les ménages immigrés ont pu voir leurs conditions de logement s'améliorer en accédant au confort des logements sociaux⁸. L'examen des caractéristiques des trajectoires de ces populations comme leurs lieux de résidence en disent long sur les logiques de sélection à l'œuvre. En 2002⁹, 32 % des ménages immigrés sont locataires du secteur social (contre 17 % pour l'ensemble des ménages). Ils sont également davantage concentrés dans le parc Hlm ancien et, parmi eux, plus nombreux sont ceux qui sont d'origine non européenne. Ils sont moins mobiles et leurs enfants décohabitent plus tard : 48 % des enfants âgés de 20 à 34 ans vivent encore chez leurs parents, soit 2 fois plus souvent que la moyenne. Enfin, alors que le nombre de pièces est généralement adapté à la composition familiale, pour une situation de ménage donnée, les familles immigrées disposent de moins de pièces que l'ensemble des ménages. Ainsi, 8 % sont en situation de suroccupation contre 3 % en moyenne et cette proportion atteint 10 % des ménages dont la personne de référence est étrangère.

Les délais d'attente pour un logement Hlm sont également plus longs pour les ménages immigrés. 28 % ont déposé leur demande depuis au moins 3 ans, soit près de deux fois plus que la moyenne. Ils sont enfin plus fréquemment découragés pour renouveler leur demande (27 % contre 15 % en moyenne). Sur la foi de ces données, le Haut commissariat à l'intégration parle de discriminations systémiques. Tout concourt en effet à organiser l'accès de ménages immigrés à des types de logements déterminés (grands logements à faible loyer) dans les quartiers sensibles et à rendre difficile leur accès au logement social dans d'autres quartiers. Ainsi, 51,5 % des ménages étrangers locataires Hlm habitent dans les ZUS contre 31,7 % des ménages français.

⁸ F.Dubet et D.Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Editions du Seuil, Paris, 1992.

⁹ J. Boëldieu et S. Thave, « Le logement des immigrés en 1996 » in *INSEE Première* n°730, Août 2000 - Jacques Barou, « Bref panorama de la situation des immigrés », Hommes et migrations. Le logement des immigrés en France, n°1264 - Novembre décembre 2006.

Quant à la mobilité résidentielle, elle est elle aussi fortement discriminante si l'on en croit le pourcentage de ménages immigrés qui ont quitté un logement social, 68 % (contre 49 % des ménages non immigrés) pour aller dans un autre logement social, souvent dans le même quartier. Par ailleurs, lorsqu'ils accèdent à la propriété, les ménages immigrés le font plus fréquemment dans des ZUS. Dans ces dernières, le nombre de ménages étrangers propriétaires a augmenté de 27,6 % contre 3 % d'augmentation pour les autres ménages.¹⁰

Les agglomérations importantes ne sont pas les seules concernées par l'absence de choix de leur lieu de résidence et par la spécialisation « en circuit fermé ». Ces phénomènes existent dans toutes les agglomérations, de grande comme de petite taille, le sentiment d'enfermement pouvant même apparaître plus radical lorsque les possibilités de mobilité sont peu nombreuses en raison du nombre restreint de quartiers d'habitat social.

La spécialisation sociale en Charente : le cas du quartier de Basseau à Angoulême

Basseau est un quartier enclavé, séparé du centre d'Angoulême par la RN10, et dont la ZUS compte plus de 5 000 habitants. « *Ce quartier, si on n'y vit pas ou si on n'y travaille pas, eh bien on n'y vient pas* ». À l'origine, le quartier était constitué d'anciens baraquements militaires, construits en 1939 pour accueillir la main-d'œuvre indochinoise destinée à la poudrerie, puis abandonnés après avoir servi de camp de prisonniers allemands après guerre. À partir de 1951, des Charentais sont venus s'y installer illégalement puis la situation s'est de fait, régularisée. Les baraquements ont commencé à être démolis au fur et à mesure que leurs habitants se trouvaient relogés dans les nouvelles constructions. Celles-ci ont commencé dès le début des années 50 avec la création d'une cité d'urgence et de logements familiaux (LOPOFA) entre 1954 et 1958 dont il reste aujourd'hui deux bâtiments. Même si le seul « ailleurs » possible pour la majeure partie des habitants, c'est un autre quartier Hlm de même type, partir de Basseau est un signe d'ascension sociale.

Ce n'est pas peu dire que ce quartier qui a pu avoir un rôle de refuge, vit replié sur lui-même. La majorité des habitants du quartier n'a pas de voiture et parmi elle, beaucoup vivent des minima sociaux (Rmi, AAH), du chômage ou de petites retraites. Basseau est un quartier d'accueil pour les primo arrivants qui sont hébergés par leur famille, puis ils obtiennent leur propre logement. On a dénombré 26 nationalités différentes sur le quartier. Par ailleurs, deux profils s'affirment parmi les emménagés récents : les familles monoparentales et les personnes qui se retrouvent démunies, après une séparation. Pour elles, il est très difficile d'envisager un départ et pourtant ce sont elles qui ressentent le plus fortement un sentiment de relégation.

Les mécanismes de ségrégation liés aux contraintes qui pèsent sur l'accès au logement des ménages les plus fragiles sont renforcés par les stratégies d'évitement que les populations « mobiles » manifestent vis-à-vis des territoires stigmatisés. Ces mécanismes, qui affectent les quartiers « sensibles », ne sont pas seulement dus à la concentration de populations à faible niveau de ressources et de qualification. Ils sont aussi générés par les comportements de ceux qui répondent aux multiples critères imposés par les bailleurs privés, voire aux exigences de certains bailleurs sociaux disposés à les accueillir dans les fractions plus valorisées de leur patrimoine, et qui peuvent donc poursuivre leur trajectoire résidentielle ascendante, c'est-à-dire s'installer dans d'autres quartiers.

Ils adoptent ainsi la même stratégie résidentielle que les ménages des classes moyennes qui, lorsqu'ils sont dotés des ressources suffisantes pour quitter les quartiers d'habitat social, agissent toujours - plus ou moins consciemment - de manière à s'éloigner des espaces spécifiés par les catégories de population dont ils dévalorisent la proximité. Et, parallèlement, ils cherchent à se rapprocher spatialement des catégories sociales auxquelles ils appartiennent ou auxquelles ils souhaitent accéder. **C'est ainsi que l'espace se trouve marqué socialement et que les disparités territoriales reflètent les clivages sociaux qui traversent la société française¹¹.**

La concentration des ménages les plus modestes dans les quartiers relégués est aussi le résultat, en bout de chaîne, d'une ségrégation qui se fait « par le haut » et qui résulte de stratégies d'évitement dont l'accès à une offre éducative de qualité constitue l'un des ressorts principaux. La logique à l'œuvre, qu'il faut tenter de réguler, est celle désignée généralement par la « Théorie des clubs ». La ségrégation, selon cette théorie, n'est pas tant le résultat d'une forme de rassemblement spontané ou organisé de personnes démunies mais plutôt le résultat « collatéral » de la stratégie de ceux qui peuvent choisir. Ainsi, **les ménages « les plus riches » achèteraient la possibilité de choisir leur logement, leur environnement et leur voisinage faisant subir, sans le vouloir directement, les effets de ce choix d'un « entre soi », aux plus modestes et au moins mobiles.**

¹¹ Cf. les résultats de plusieurs études réalisées par Benoît Filippi (ATEMHA) concernant « Les profils d'occupation des parcs et des quartiers des aires urbaines de Lille, Rennes et Lyon ». L'exploitation statistique de données issues des fichiers FILOCOM décrivant les différents parcs de logement, leur coût, leur situation géographique et les ménages qui les occupent a permis de déceler que les territoires où se concentrent les populations les plus modestes voient s'agréger toujours plus de ménages pauvres. Tandis que les secteurs où l'on repère les ménages les plus aisés voient se développer des nouvelles stratégies résidentielles de ménages en situation d'ascension sociale. Cf. Benoît Filippi, Cyrille Funes, Hervé Nabos et Christian Tutin, *Marché du logement et fractures urbaines en Ile-de-France*, PUCA Recherche n°184, décembre 2007, 160 pages.

La question scolaire au cœur de la problématique de la ségrégation spatiale

L'école est à la base d'une régulation possible des effets ségrégatifs des marchés immobiliers, mais elle en est aussi paradoxalement le facteur accélérateur. Pour comprendre la situation de l'école dans les ZUS, il faut non seulement saisir les dynamiques d'ensemble du système éducatif, mais aussi prendre en compte la sélectivité résidentielle des secteurs scolaires. Une partie des classes moyennes résidant dans les espaces mixtes est, en effet, inféodée aux règles imposées par ces classes supérieures et imposent en retour un « apartheid » scolaire aux ménages défavorisés¹². En effet, la carte scolaire comme la manière de l'utiliser est un moyen efficace pour marquer la différenciation et les hiérarchies sociales. Ainsi, faute de comprendre les arcanes de cette sectorisation mais aussi victimes de la mobilité de ceux qui peuvent la déchiffrer pour la contourner, les catégories les plus défavorisées voient leur assignation spatiale renforcée par une assignation scolaire qui fonctionne de façon beaucoup plus « efficace » à leur égard. Si l'on peut parler alors d'un « séparatisme » scolaire, il est le fait des classes aisées qui sont capables d'ériger des modes de fonctionnement renforçant l'homogénéité sociale à leur profit¹³.

Nature des parcs de logements disponibles sur un territoire, conditions d'accès à ces différents parcs, mobilités résidentielles différenciées des diverses couches de la population : il s'agit là de trois déterminants incontournables des processus de ségrégation spatiale. Mal maîtrisés, ces déterminants conduisent à l'apparition ou au renforcement de territoires d'exclusion dans lesquels les conditions d'existence sont rendues particulièrement compliquées pour des populations déjà fragiles au départ. **Pour ces ménages qui disposent d'un toit, le mal-logement n'est pas simplement lié à l'état du bâti, c'est aussi un environnement qui renforce les risques de précarisation** (face à l'emploi, la santé, l'éducation...) **et qui fragilise la « place » reconnue à ces ménages dans la société**, tant dans le regard que chacun porte, que dans les possibilités de promotion sociale.

¹² Hugues Lagrange et Marco Oberti « Emeutes urbaines, protestations, une singularité française », Presse de Sciences Po, collection Nouveaux débats, 2006 et la recension d'Elizabeth Zucker-Rouvillois dans « Société et jeunesse en difficulté », n°2- automne 2006.

¹³ « La carte scolaire enjeu de mixité sociale », Brigitte Perruca, « Fuites au collège », Le Monde, daté du 1^{er} septembre 2008.

L'assignation à résidence : une forme particulière du mal-logement

Les contraintes qui pèsent sur les trajectoires résidentielles des ménages les plus fragiles contribuent à la « pétrification » des quartiers dans la pauvreté et, au-delà, à générer pour les populations qui s'y trouvent assignées à résidence des difficultés qui se cumulent. Avec cette forme particulière du mal-logement qu'est l'absence de perspective de mobilité, ce n'est plus seulement la qualité ou l'adaptation du logement qui pose problème, mais cette mise à l'écart et la manière dont est ressenti le fait d'être assimilé à un quartier stigmatisé.

Cette forme particulière du mal-logement qu'est l'assignation à résidence, a des effets pratiques importants que les intervenants sociaux (chargés de relogement, conseillers sociaux, assistantes sociales,...) mesurent quotidiennement. Ils évoquent fréquemment le cas de familles mal logées (vivant dans des logements insalubres ou simplement inadaptés à leurs besoins ou à leurs ressources) refusant un logement social au motif qu'il se situe dans un quartier « qui n'a pas bonne réputation » ou qui est trop excentré ; le refus de familles de confier leurs enfants à certaines assistantes maternelles au motif que ces dernières habitent dans ce type de quartier en est une autre forme dont on perçoit toute la violence. Ces refus, et les arguments qui les accompagnent, démontrent que **les habitants de ces quartiers ne sont pas seulement stigmatisés par leur situation mais tout autant par les représentations sociales qui sont attachées à ces territoires**. Cette réputation repose en partie sur des *a priori* concernant la présence de désordres sociaux mais aussi sur un certain nombre de caractéristiques objectives au regard de l'accessibilité des pôles d'emplois et de formation, du maillage en termes d'intervenants et d'équipements sociaux, de l'offre commerciale et de santé, de la forme urbaine (quartiers perçus comme denses, architecture des grands ensembles...), des résultats dans les écoles et collèges, de transports...

Toutes les ZUS ne subissent pas le même rejet et elles restent, quoi qu'il arrive, une solution de logement pour beaucoup de ménages. Mais, il y a un risque de plus en plus affirmé de les voir basculer dans un rôle de « parking social ». Ce basculement signifierait la perte d'une ressource qui - malgré ses limites - demeure importante pour de nombreux ménages à la recherche d'un logement. Il sanctionnerait aussi un renon-

cement collectif. Et il signifierait un immense gâchis pour tous ceux qui estiment que ce parc peut conserver la capacité à jouer un rôle d'accueil et d'étape dans des trajectoires résidentielles pour peu que la puissance publique mobilise pour cela les moyens nécessaires.

Les ZUS deviennent-elles des « parkings sociaux » ?

Il y a toujours eu des ménages en difficulté dans les quartiers sensibles. Ce qui change aujourd'hui, c'est leur proportion et l'acuité de leurs difficultés. La catastrophe d'AZF qui a frappé l'agglomération toulousaine en 2001, mais aussi les enquêtes menées à l'occasion des relogements effectués dans le cadre des opérations de rénovation urbaine (ANRU) ont constitué de puissants révélateurs de difficultés jusqu'ici méconnues ou sous-estimées. Les associations caritatives et les travailleurs sociaux intervenant suite aux explosions qui ont touché le quartier du Mirail et celui d'Empalot, ont été submergés de situations jusqu'alors inconnues, tandis que les intervenants de plusieurs MOUS de Seine-Saint-Denis ont pu parler d'une « boîte de Pandore » en évoquant les résultats des enquêtes concernant le relogement des populations modestes et pauvres de l'Île-de-France¹⁴. Comme toujours, c'est de façon subite et parfois violente (cf. les « émeutes » de 2005) que les problématiques des « banlieues » se donnent à voir. Car l'enfermement et la clôture que subissent les habitants de ces secteurs ont aussi cette fonction : celle de maintenir « hors de vue », à distance, les populations et leurs difficultés.

Dans les documents officiels, ces difficultés se diluent ou se cachent dans des catégories qui disent mal la souffrance de ces populations. Essayons toutefois d'appréhender le peuplement des quartiers sensibles en imaginant ce que peuvent dissimuler les « profils socio-démographiques » des ménages tels qu'on les mesure habituellement. Le peuplement des ZUS se caractérise principalement par¹⁵ :

– *La jeunesse de la population* : un tiers de moins de 20 ans mais l'on peut atteindre localement 40 %, voire 48 %..., alors que la moyenne nationale se situe à 26,5 %.

¹⁴ *Profession Banlieue*, Le relogement au cœur de la rénovation urbaine, actes de la rencontre, co-édition *Recherche sociale* n°186.

¹⁵ Etienne Fabris et Pierre Peillon, Évolutions démographiques des grands quartiers d'habitat social. Les représentations à l'épreuve de la réalité, *Informations sociales* 2007 ; n° 141, pages 34-49.

- L'importance des *familles nombreuses* : 7,5 % d'entre elles (11 % en Île-de-France) se composent de six personnes et plus, alors que la moyenne nationale ne s'élève qu'à 3,2 % pour ce type de ménage.
- *Une forte représentation des familles monoparentales* : dans les ZUS, 30 % des familles avec enfants de moins de 25 ans sont monoparentales, contre 17 % au plan national.

Si ces éléments du portrait social des ZUS commencent à être connus, ces dernières années ont vu apparaître de nouveaux paramètres plus éloignés des représentations communes, et qui risquent de s'accroître. Les ZUS se définiraient ainsi de plus en plus, par :

- *Un vieillissement des locataires en Hlm*. En effet, la part des titulaires (âgés) de baux ne cesse d'augmenter, au point que près du quart d'entre eux ont aujourd'hui 65 ans et plus et 10 % plus de 75 ans, sachant que cela n'est pas seulement imputable au vieillissement sur place des locataires anciennement implantés mais aussi aux flux des nouveaux entrants¹⁶ (10 % des emménagés récents en ZUS sont âgés de 65 ans et plus en 2006).
- *Un renforcement de l'isolement* d'une part non négligeable des locataires : lié pour partie au vieillissement, l'isolement constitue une donnée importante des grands quartiers d'habitat social. Les ménages isolés représentent en effet aujourd'hui un tiers des locataires du fait des évolutions constatées au sein de la population déjà logée dans les quartiers (séparations, veuvage, décohabitation...) mais aussi de l'arrivée de nouvelles personnes seules.
- *Une population qui tend à l'immobilité*. Il y a vingt ans, les grands quartiers d'habitat social représentaient des lieux d'intenses mobilités. Ils avaient ainsi une fonction essentielle de passage et de transit, avec des taux de rotation élevés, de l'ordre de 15 % par an, et parfois de 20 %. Or, la situation s'est complètement renversée de telle sorte que le taux de rotation dans les ZUS se situe aujourd'hui à un niveau inférieur à celui du patrimoine situé en dehors, et annonce une occupation désormais en voie de « pétrification ».

Mis bout à bout, ces éléments, ajoutés aux facteurs de ségrégation décrits plus haut, font craindre de voir ces quartiers devenir des « parkings sociaux », c'est-à-dire des lieux que l'on ne destine à rien d'autre qu'à « contenir » des populations qui apparaissent indésirables ailleurs. Bien qu'intolérable, cette proposition n'est finalement que l'expression de ce qu'est en réalité le destin de ces quartiers, mais elle est aussi le seul horizon que leur laissent entrevoir aujourd'hui des politiques publiques qui manquent singulièrement de responsabilité et d'ambition.

¹⁶ Voir sur ce point le chapitre 1 de ce rapport.

La fragilité des ZUS

Les résultats de diverses enquêtes révèlent des écarts très importants entre la situation des ZUS et celle des autres quartiers des mêmes agglomérations.

Les revenus des habitants

Selon la source fiscale, le revenu annuel moyen par unité de consommation des ménages vivant en ZUS s'élève à 11 407 euros en 2005, contre 20 170 euros dans l'ensemble des unités urbaines comprenant une ZUS.

L'emploi

En 2007 comme les années précédentes, le taux de chômage dans les ZUS est deux fois supérieur à celui des autres quartiers, sachant que 33,6 % des résidents des ZUS sont inactifs (8 points de plus qu'au niveau national). Par ailleurs, l'enquête Emploi de 2007 indique que près de 28 % des salariés vivant en ZUS disposent d'une rémunération mensuelle inférieure au seuil de bas salaires. Ce taux atteint 39 % pour la population féminine vivant en ZUS.

L'insertion professionnelle des jeunes résidant en ZUS

L'enquête « Génération 98 », réalisée par le Céreq, a permis d'analyser, sur trois ans, les trajectoires sur le marché du travail des jeunes sortis du système éducatif en 1998. Il en ressort que l'entrée dans la vie active est plus difficile pour les jeunes gens qui résident dans les ZUS : chômage, instabilité de l'emploi, faibles rémunérations et moindre qualification des postes occupés caractérisent davantage leur parcours que celui des jeunes issus des autres quartiers.

La santé

Le rapport 2006 de l'OnZUS comprend une étude sur l'état de santé et le recours aux soins des habitants des ZUS. Il ressort de cette enquête que près du tiers de leurs résidents se déclarent en mauvaise santé contre un quart des personnes qui n'y vivent pas.

L'insécurité et le sentiment d'insécurité dans les ZUS

Selon l'enquête permanente « *Conditions de vie* » réalisée annuellement par l'Insee, un sentiment d'insécurité se développe avec plus de prégnance en ZUS qu'ailleurs : en 2008, 27 % des habitants déclarent se sentir en insécurité dans leur quartier souvent ou de temps en temps. Ils sont deux fois plus nombreux que les autres citoyens à exprimer ce sentiment.

L'enclavement et la dépréciation des quartiers constituent une source d'inégalités et de souffrances

Vivre dans un quartier de relégation ne signifie pas bien vivre pour ses habitants. Au contraire. Confrontés à cette forme de mal-logement qu'est l'assignation à résidence en ZUS, ceux qui y résident sont exposés à des difficultés spécifiques qui sont bien souvent source de souffrances.

frances. Une enquête menée par l'IAURIF¹⁷ auprès de 2 420 habitants des ZUS a mis en exergue **leur forte sensibilité à la qualité de l'entretien et du cadre de vie, et notamment des espaces collectifs**. La sécurité reste l'une des préoccupations majeures des habitants des ZUS, mais quand on leur demande de classer les améliorations à apporter à leur quartier, cette thématique arrive derrière la propreté et l'image du quartier et à égalité avec l'emploi à proximité. En regardant de plus près ces résultats, on constate qu'au sein même des ZUS, une distinction s'opère entre les populations fragiles et les autres. C'est ainsi que les premières sont beaucoup plus nombreuses à estimer que leur quartier n'est pas agréable et leurs conditions de vie non satisfaisantes. Ceci est d'autant plus vrai qu'une grande part des ménages fragiles déclare ne pas avoir choisi le quartier dans lequel elle vit. Moins mobiles, ces ménages ont un espace de vie contraint et réduit. Pour beaucoup, résider dans un quartier disqualifié, qui possède - de plus - la fonction d'accueillir tous les exclus du territoire, devient une forme à part entière du mal-logement. Les témoignages recueillis dans un certain nombre de sites, dont celui du Chemin vert à Boulogne-sur-Mer, sont édifiants, à cet égard, de ce que le sentiment d'être captif génère en termes d'appréciation de son cadre de vie.

Sortir de la ZUS pour élever son fils dans de bonnes conditions

Marie vit seule avec son fils de 16 mois dans un logement social de la ZUS boulonnaise du Chemin vert, l'une des Zones urbaines sensibles les plus pauvres de France. Licenciée d'une société de nettoyage il y a trois ans, Marie qui vit aujourd'hui avec le Rmi, est née dans le quartier et y a quasiment toujours vécu mais aujourd'hui ne supporte plus ses conditions de logement. Elle ne reste jamais plus de quelques heures consécutives dans son appartement dans la journée : « *Sinon, c'est un calvaire* ». Elle rend très souvent visite à sa mère, qui habite non loin de là, dans un secteur réputé plus calme et tranquille. C'est, en effet, les incivilités et le manque d'hygiène de ses voisins qu'elle veut fuir à tout prix : « *Les gamins m'insultent tous les jours, visitent mon appartement si je ne ferme pas les 3 serrures, lancent des objets sur les carreaux... Les jeunes font du bruit, mettent de la musique à fond dans la cage d'escalier jusqu'à 4 heures du matin et je ne dors pas. Mon fils non plus. Les boîtes aux lettres sont vandalisées donc je n'ai plus mon courrier... Par dessus le marché, les voisins balancent des ordures par la fenêtre...* ». Marie, épuisée, refuse de vivre « un mois de plus » dans son immeuble d'autant que ses conditions de logement ne sont pas des meilleures. La mauvaise isolation thermique du logement provoque des bronchites à répétition chez son fils et chez elle. L'impact sur sa santé est tel

¹⁷ IAURIF, *Les habitants des zones urbaines sensibles d'Île-de-France et leur quartier*, novembre 2005.

que son médecin a rédigé un certificat attestant de la nécessité pour elle d'en partir au plus vite. Malgré tout, Marie n'a aucune perspective d'amélioration de sa situation résidentielle à court terme. Elle a déposé une demande de mutation auprès de son bailleur il y a six mois car elle refuse de voir son fils grandir dans de telles conditions, tout en se disant consciente qu'elle n'aura peut-être pas d'autre choix.

À ce sentiment d'être captif correspond **un désinvestissement des relations avec l'extérieur (hormis peut-être son voisinage immédiat) mais aussi un fort repli sur la sphère domestique** qui apparaît alors comme un refuge mais aussi parfois comme un lieu menacé¹⁸. L'isolement relationnel et le repli sur le domicile sont en effet des réalités très prégnantes pour certaines populations particulièrement fragilisées : les personnes âgées isolées, les familles monoparentales... C'est donc sans surprise que les habitants des quartiers modestes déclarent aussi plus fréquemment que les autres se sentir seuls ou s'ennuyer¹⁹.

Au-delà du fait d'avoir ou non des relations amicales avec d'autres habitants du quartier, le problème pour nombre d'habitants est de se sentir **contraints de vivre dans un « entre-soi » subi, avec des voisins non choisis**. Propos qui rejoint celui du philosophe Jacques Rancière²⁰ quand il souligne que « *le problème n'est pas le manque de lien social dans les banlieues mais le manque de lien social "libre"* ». De fait, tout au long des enquêtes, les habitants des ZUS affirment qu'ils sont gênés par les bruits des voisins qui perturbent leur intimité et reflètent des modes de vie parfois différents. Ce « mal vivre ensemble » a un corollaire : celui de ne pas souhaiter s'investir dans les projets collectifs. Les habitants de certaines ZUS sont ainsi moins fréquemment investis dans des activités associatives (par exemple en Ile-de-France 20 % contre 38 %, hors ZUS). Les difficultés de mobilisation s'observent surtout dans les ZUS à fort taux de chômage où le repli est encore plus important.

¹⁸ Voir notamment « Les Franciliens bien insérés dans leur quartier » in *Ile-de-France à la page*, n°215, Insee, novembre 2002.

¹⁹ Cela représente cependant encore une minorité des ménages. La majorité, et en particulier les jeunes, se déclarant fortement intégrés dans des réseaux amicaux locaux.

²⁰ Entretien à Téléràma du 13 décembre 2008.

Obligée de cohabiter à Gennevilliers avec son ex-compagnon malgré les violences conjugales

Kahina, originaire du département de la Loire, est arrivée en 1997 à Gennevilliers dans la Zone urbaine sensible des Grésillons, pour rejoindre sa sœur, suite à d'importants conflits avec ses parents. Elle a rencontré Mehdi avec qui elle n'a pas tardé à avoir un enfant. Ce dernier s'est montré violent avec elle dès le début de leur relation et les violences (physiques, psychologiques) se sont accentuées au fur et à mesure du temps. Pour se protéger de son ex-compagnon, Kahina a préféré déménager. Elle s'est adressée alors à la mairie pour trouver un logement en urgence... « *Avec jugements à l'appui qui disaient que mon ex n'avait pas le droit de s'approcher de moi, ni de mon fils.... Je ne voulais plus qu'il sache où j'habite* ».

Aujourd'hui, Kahina, sans emploi et après une nouvelle expérience conjugale malheureuse est retournée vivre chez le père de son fils, avec un arrangement très contraignant qui l'oblige à rester dehors toute la journée : elle est présente au domicile uniquement lorsque son ex-compagnon en est absent, soit la nuit, lorsque ce dernier travaille. « *Je n'avais pas d'autre solution. Je ne connais personne d'autre* ».

Le fait de vivre dans un quartier excentré dont le peuplement est socialement marqué présente de nombreux inconvénients qui dépassent la sphère du logement proprement dite. En effet, le fait d'être mis à l'écart²¹ (ou de ressentir sa situation comme telle), mais aussi de **vivre dans un environnement dans lequel on se sent « coincé », contribuent à éloigner de l'emploi et favorisent la désinsertion**. Les services sociaux ou les services municipaux intervenant en ZUS déplorent souvent de ne pas pouvoir toucher les populations de ces quartiers ou de constater une certaine désaffection de celles-ci vis-à-vis des services ou prestations qu'ils proposent. Ce qui est valable pour les aides ou les services sociaux est valable aussi pour l'accès à l'emploi, aux établissements scolaires de qualité, à la médecine ou aux loisirs. Ainsi, **la faiblesse des réseaux sociaux a bien une conséquence directe sur l'accès à l'emploi mais aussi sur la réussite scolaire** (Les taux de réussite au brevet restent nettement plus faibles dans les collèges des ZUS, avec près de 13 points d'écart par rapport aux autres collèges). Comme l'a montré le rapport 2005-2006 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'effet du lieu de vie sur le taux de chômage est principalement lié à la composition sociale du voisinage et dans une moindre mesure à l'accessibilité physique aux emplois. « *Les mécanismes d'accès au logement tendent à concentrer les chômeurs dans*

²¹ La densité de médecins est deux fois moindre en ZUS qu'en France métropolitaine, et même trois fois moindre que celle des unités urbaines qui les abritent. Cf. rapport 2008 de l'OnZUS.

les quartiers les moins attractifs, ce qui aggrave leurs difficultés d'accès à l'emploi et alimente (...) l'érosion des compétences et le découragement. »²²

L'enclavement des quartiers constitue aussi un frein à l'insertion professionnelle. Peu mobiles, les habitants des ZUS, et notamment les jeunes, peuvent difficilement accepter un emploi loin de chez eux. À ces freins « objectifs » s'ajoutent les effets de discriminations qui se nourrissent elles-mêmes de la réputation des quartiers. Des intervenants sociaux de Toulouse ont montré, en modifiant les adresses de candidats à un emploi, à quel point le fait de venir du quartier du Mirail limitait les chances d'obtenir un poste (et même d'obtenir un entretien d'embauche) : **le « délit d'adresse » vient ainsi se surajouter au délit de faciès.**

L'impossible accès à un logement autonome qui contrarie une stabilisation professionnelle

Olivier, 23 ans, après l'obtention de son bac en Martinique, décide de revenir en métropole pour poursuivre ses études et effectuer un BTS en alternance pour lequel il a trouvé un contrat à Rungis. Après diverses étapes l'ayant conduit à vivre chez des membres de sa famille, puis en foyer de jeunes travailleurs et enfin dans un logement privé (« *logement privé de tout, surtout* »), il a dû renoncer à son stage, habitant trop loin de celui-ci, mettant du même coup un terme à ses études. Avec sa compagne, qui a un travail, ils obtiennent un logement dans une ZUS d'Aulnay-sous-Bois en Seine-Saint-Denis. « *Au début, ça allait. Mais ça a commencé à devenir difficile. Le quartier était dur et ma compagne qui travaillait tard me demandait fréquemment d'aller la chercher, car elle avait peur de rentrer seule. Je devais prendre le train et le bus.* » Et puis Olivier a retrouvé un travail à Orly, en intérim mais cela a tourné court. « *Ils voulaient que je commence à 6 h mais je leur ai dit que je ne pourrais pas, avec les transports en commun être là avant 6 h 30.* »

L'enclavement et la distance vis-à-vis des zones d'emploi ne représentent évidemment pas les seules explications au sentiment d'être relégué. Contrairement à l'image courante, les « quartiers dont on parle », et notamment les territoires situés en ZUS, ne sont pas des espaces homogènes cumulant uniformément les handicaps socio-économiques et l'éloignement géographique. Les grands quartiers d'habitat social issus de la phase d'urbanisation d'après-guerre et implantés dans des Zones d'urbanisation prioritaire en périphérie des communes, désignés sous

²² JP Fitoussi, E. Laurent, J. Maurice, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du CAE, La Documentation française, 2004.

le terme générique de « grands ensembles », n'ont que peu de choses à voir avec les quartiers ouvriers des villes minières du Nord et de l'Est, ou encore avec les quartiers insérés dans un tissu urbain dense, comme c'est souvent le cas dans la première couronne de la région parisienne. Pour ces derniers, on ne peut pas parler d'enclavement urbain. De la même manière, les conditions de vie liées au bâti et à l'urbanisme de ces quartiers peuvent être très variées. Seulement, **s'il y a une caractéristique que partagent toutes les ZUS c'est de pâtir d'une très mauvaise image.** À cet égard, on peut affirmer que le sentiment d'enclavement et la relégation peuvent être aussi le résultat d'une construction mentale qui vient renforcer les conséquences directes de l'architecture et de l'éloignement géographique. Toute action en direction de ces quartiers doit composer avec cette dimension particulière de l'exclusion, alors même que le regard porté sur eux par les médias contribue fortement à leur mise à distance sociale ainsi qu'à leur dévalorisation aux yeux de leurs habitants et de la société dans son ensemble²³.

Quand les quartiers révèlent aussi des formes « classiques » de mal-logement

Cette forme particulière du mal-logement dans les ZUS ne doit pas faire oublier les nombreux ménages hébergés chez des tiers (beaucoup de jeunes adultes et de jeunes couples vivent dans cette situation), les personnes vivant dans des caves ou des locaux communs, les personnes isolées et coupées de tout, des ménages vivant dans un grand dénuement et souvent en-deçà du seuil de pauvreté, des familles entassées dans des logements où l'on dort à trois ou quatre par pièce, etc. Bien que les chiffres et les politiques publiques menées sur ces quartiers parviennent rarement à les appréhender, de telles situations existent et se développent. Seuls les intervenants sociaux de première ligne saisissent ces formes « classiques » de mal-logement en ZUS. La suroccupation, l'hébergement contraint chez des tiers et la promiscuité que cela occasionne, la vétusté ou simplement l'inadaptation du logement à une perte d'autonomie sont autant de figures du mal-logement qui ont été largement décrites dans les précédentes éditions du rapport de la Fondation Abbé Pierre. Elles sont d'autant plus violentes qu'elles peuvent se combiner aux mauvaises conditions de vie et au sentiment de relégation qui existent dans certains quartiers sensibles, constituant en quelque sorte un mal-logement « au carré ». En orientant les personnes en difficulté, les plus démunies, celles qui n'ont bien souvent pas

²³ Alain Faure (sous la direction de J.-C. Depaule), *Les mots de la stigmatisation urbaine*, Éditions UNESCO et MSH, 2006.

d'autre choix vers les quartiers en ZUS, il n'est pas étonnant de constater que **c'est là que se concentrent des situations de mal-logement de plus en plus difficiles à supporter pour ceux qui les vivent.**

Pour illustrer cela, nous rendons compte de situations, somme toute assez fréquentes et pas spécifiques au ZUS, mais qui relèvent d'un mal-logement aggravé par le fait de ne pas pouvoir envisager une autre solution. La première - faute de trouver un logement - impose à une jeune femme de trouver des solutions d'hébergement chez des proches dans une ZUS éloignée des lieux d'activités, ce qui pénalise autant la vie quotidienne que l'accès à un emploi. La seconde situation concerne l'inadaptation du cadre de vie aux contraintes liées à la perte d'autonomie.

Une jeune diplômée hébergée chez son frère dans un quartier sensible de la banlieue parisienne

Anna, 27 ans, possède une licence d'espagnol et un Master "Français Langues Etrangères" obtenu en 2006. N'ayant pas trouvé d'emploi correspondant à sa qualification elle a continué les « petits boulots » qu'elle faisait lorsqu'elle était étudiante, en élargissant beaucoup ses horaires de travail. Aujourd'hui, elle travaille en tant que vacataire pour un institut de sondages, « parfois 35 heures, parfois 50 heures... » et gagne entre 1 600 et 2 000 euros par mois. Malgré ses efforts, Anna n'arrive pas à trouver d'appartement. Après avoir été hébergée par sa sœur durant 5 ans, Anna a ainsi accepté l'offre d'hébergement faite par son frère : « *il possède un F3 dans le 93, et a deux boulots, un le jour, un la nuit. Donc il n'est jamais là et je ne le dérange pas... c'est grand, donc j'ai ma chambre... plus d'intimité* ». Depuis deux ans, elle vit donc chez son frère, dans un quartier prioritaire de Tremblay-en-France. Anna ne se plaint pas de ses conditions de logement mais aimerait avoir un « chez soi » : « *Je n'ai jamais vécu toute seule* ». Par ailleurs, elle souhaite s'en aller car l'appartement de son frère est peu accessible par les transports en commun et il est éloigné des commerces et des commodités : « *Ce n'est pas pratique, il y a le RER B pour aller à Paris et c'est tout. Il y a peu de trains et toujours des problèmes sur la ligne donc j'arrive souvent en retard au boulot... même quand je pars plus tôt* ». Anna a fait des demandes de logement social auprès de différentes mairies parisiennes et de banlieue... sans succès jusqu'à présent.

L'obligation de quitter un logement inadapté à la perte d'autonomie

Retraitée, Jeanne est locataire depuis plusieurs années d'un T1 dans un quartier faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine, après avoir habité une maison en centre-ville que son propriétaire a fini par vendre. Du fait de sa faible retraite, Jeanne n'a pas eu d'autre choix que de s'orienter vers un logement social dans un quartier en ZUS du Pas-de-Calais. « *Avec le peu de moyens*

que j'ai, j'ai eu le droit au quartier le moins bien localisé ». Avec l'APL, Jeanne paye 50 euros de loyer, ce qui lui laisse à peine plus de 400 euros pour couvrir le reste de ses dépenses mensuelles. Aujourd'hui, Jeanne a une santé de plus en plus fragile : elle a des problèmes de cœur et d'arthrite. Des pertes d'équilibre la font chuter très souvent. Son médecin traitant refuse d'ailleurs qu'elle se déplace à son cabinet et vient la voir à domicile. L'appartement de Jeanne n'est pas adapté à son état de santé : « Les prises électriques sont trop basses, je ne peux pas aller dans la baignoire et j'aimerais avoir une douche, j'ai du mal à monter l'escalier... ». S'ajoutent à cela des problèmes d'accès à l'immeuble et aux commerces. Malgré tout, et parce qu'elle souhaite rester dans un logement autonome le plus longtemps possible, Jeanne repousse l'idée de déménager. Elle dit qu'elle le fera le plus tard possible, lorsque son état de santé ne lui permettra « vraiment plus » de rester chez elle... Mais sa famille évoque un déménagement rapide, d'ici quelques mois.

Conjuguer mixité sociale et droit au logement

Les territoires d'exclusion, ces quartiers sensibles, suscitent dans la conscience collective des représentations contrastées qui oscillent entre la peur et la compassion, entre le fatalisme et l'interventionnisme musclé, entre la reconnaissance et la négation. Le cinéaste Luc Besson l'a déclaré récemment au Monde. Pour lui « *la banlieue est un trésor* ». D'autres avant lui, ont dit des choses comparables, comme à chaque fois qu'il s'agit de faire état du quartier dont est originaire un champion ou un artiste qui connaît le succès : tels footballeurs ou tels comédiens viennent ainsi de Trappes, de Boulogne-sur-mer, des quartiers nord de Marseille ou de Grigny-la-Grande-Borne... et l'évocation de leur « parcours » permet d'éclairer d'un jour nouveau le quartier où ils ont grandi. Mais pour cette reconnaissance éphémère, combien de fois ces quartiers et ceux qui les habitent subissent-ils l'opprobre de l'opinion et de certains responsables politiques ? Au-delà d'une vision policière et sécuritaire des problèmes (Cf. la métaphore du nettoyage au Kärcher²⁴), des projets existent pour ces territoires mais semblent eux-mêmes pris dans un faisceau de contradictions. Il en est ainsi des projets de rénovation urbaine qui se proposent depuis quelques années de « dédensifier » ces quartiers et de leur permettre de recouvrer une certaine mixité, sans qu'aucune réflexion de fond n'ait été menée sur ce que pourrait être l'alternative aux ensembles actuels, ni sur ce que recouvrirait le développement harmonieux d'un parc de logements et de quartiers destinés aux ménages modestes et défavorisés. Il en est ainsi également de **la politique de la ville** qui est sans cesse ballottée entre contestation, réhabilitation et incantation et qui **apparaît de plus en plus comme un moyen de réguler les effets de l'exclusion sur les lieux mêmes où elle finit par se sédimenter, plutôt que comme un moyen de combattre cette exclusion.**

In fine, le problème semble se focaliser sur la « place » que l'on ménage, dans l'espace urbain, aux modestes. Et cette « place » renvoie en grande partie aux mécanismes ségrégatifs qui organisent les trajectoires résidentielles. À cela s'ajoutent les processus administrés dans le cadre des politiques en faveur du logement des défavorisés qui orientent vers les

²⁴ « *Je vais nettoyer au Kärcher la cité des 4000 ! (...) Je reviendrai autant de fois qu'il le faudra* ». Nicolas Sarkozy aux 4000 de La Courneuve en 2005.

secteurs les plus fragiles du parc Hlm, des personnes elles aussi fragiles. Le relogement des ménages prioritaires dans le cadre du Droit au logement opposable (Dalo) risque de contribuer à renforcer cette tendance puisque ce sont les ZUS qui seront pourvoyeuses de la plupart des logements, dans la mesure où elles rassemblent le plus grand nombre d'opportunités avec des produits qui sont parmi les moins chers et qui présentent les typologies les plus recherchées. Au risque de mettre en péril les efforts engagés depuis de nombreuses années pour restaurer la mixité sociale dans les quartiers de la politique de la ville.

La tension entre l'objectif de mixité sociale et celui du droit au logement

L'objectif de mixité sociale comme celui du droit au logement sont apparus sensiblement au même moment. La mixité sociale devient un objectif des politiques publiques au début des années 1990 avec la loi d'Orientation pour la ville (LOV) qui, en 1991, fixe un objectif de construction de logements sociaux dans les communes qui en sont dépourvues ; objectif qui sera repris et renforcé en 2000 dans l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). D'une façon plus générale, cet objectif de mixité est au cœur de la politique de la Ville qui a connu un développement important au cours de la décennie 90. L'affirmation du droit au logement dans la législation française apparaît à la même période, en 1989²⁵, et sa mise en œuvre pour les catégories les plus fragiles est organisée dans le cadre de la loi Besson du 31 mai 1990 et de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Depuis le début des années 1990, ces deux objectifs ont été mis en œuvre le plus souvent dans le cadre de dispositifs autonomes, ceux de la politique de la Ville d'un côté, ceux de la politique en faveur du logement des défavorisés d'un autre. Ils sont souvent apparus sinon contradictoires, du moins en tension. La mixité a ainsi pu apparaître jouer contre le droit au logement quand elle sert de prétexte pour limiter l'accès au parc social de certaines populations. Les immigrés sont les premiers à en pâtir²⁶ puisqu'ils sont effectivement plus nombreux à être mal logés dans le parc privé dégradé comme dans le parc social ou dans les copropriétés de certaines ZUS. Et de fait, à subir, comme cela a été

²⁵ Dans la loi du 6 juillet 1989 réglementant les rapports locatifs, après avoir fait une entrée furtive dans la législation en 1982, puisque la loi Quilliot du 22 juin de cette même année qui affirmait le caractère fondamental du droit au logement a été abrogée en 1986.

²⁶ Patrick Simon, « Le logement social en France et la gestion des populations à risque » in *Hommes et migrations* n°1246, nov déc 2003.

signalé précédemment, des délais d'attente plus longs pour l'accès au logement social et à n'avoir bien souvent pour seul choix que d'accepter un logement dans les quartiers dont plus personne ne veut.

Mais la mise en œuvre du droit au logement quand elle conduit à favoriser l'entrée de personnes en difficulté dans des quartiers d'habitat social fragilisés, peut contribuer à invalider les efforts faits pour promouvoir la mixité sociale. Cette tension, liée à l'application des dispositifs d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (notamment avec les accords collectifs entre l'État et les organismes Hlm), est évidemment réactivée et amplifiée avec la mise en œuvre du Droit au logement opposable. Le risque souligné par certains acteurs de terrain est de voir cette mise en œuvre contrarier les ambitions de rééquilibrage du peuplement des ZUS, tandis que d'autres s'insurgent sur le fait que la rénovation de certains quartiers dans le cadre des projets ANRU entraînent des démolitions de logements qui font tant défaut aux populations mal logées.

De fait, les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des divers dispositifs se trouvent placés devant un dilemme : comment s'abstraire, au nom de la mixité et de l'équilibre du peuplement de la nécessité de proposer une offre rare à des ménages fragiles ? Car face au risque de la spécialisation sociale des quartiers, est mis dans la balance la situation bien concrète des familles monoparentales, des jeunes sans attaches familiales, des femmes victimes de violences conjugales, des jeunes ménages actifs qui ne parviennent pas à « s'installer » et qui, faute de réponses adaptées, risquent de basculer dans la grande précarité et l'urgence.

« Un logement, n'importe où »

Mme S. vit seule avec 4 enfants âgés de 1 à 10 ans. Elle travaille par intermittence en effectuant principalement des remplacements, ce qui lui assure un salaire moyen de 600 € auxquels viennent s'ajouter les allocations familiales. En 2000, elle est hébergée chez une tante, locataire Hlm à Grigny qui, en 2003, décide de déménager à Massy. Mme S. se voit alors contrainte de se « débrouiller seule ». Elle est hébergée quelques mois chez le père de son premier enfant, mais des conflits l'obligent là aussi à quitter le logement. Entre-temps, Mme S. a déposé une demande de logement auprès du bailleur à Grigny, mais ne reçoit aucune proposition. En 2005, elle passe alors 9 mois dans un Centre d'Hébergement d'Urgence Sociale de la Croix-Rouge à Brétigny puis 11 mois dans un CHRS de la Croix-Rouge à Corbeil. Sa vie y est difficile et Mme S. vit mal la promiscuité avec d'autres familles et d'autres populations. La durée de séjour limitée conduit Mme S. à se tourner vers d'autres solutions. Lorsqu'on lui propose de sous-louer une

chambre dans un logement aux Tarterêts, elle y voit l'occasion de disposer d'un véritable logement. Pendant plus d'un an et demi, elle paie ainsi chaque mois 300 € au locataire en titre qui a quitté le logement, pour occuper, avec ses 4 enfants, une chambre et partager le logement avec d'autres familles.

Mais alors que les relogements sont en cours dans le cadre de l'opération de renouvellement urbain des Tarterêts, Mme S. est contrainte de quitter le logement. Depuis le mois de juillet 2008, Mme S. est à l'hôtel à Corbeil-Essonnes et y partage une chambre avec ses 3 filles tandis que son fils aîné âgé de 10 ans dispose d'une autre chambre. Elle participe au paiement à hauteur de 150 € par mois. « *L'hôtel, c'est vraiment difficile. On ne peut rien y faire. Il y a une cuisine en bas, mais il faut faire la queue chaque soir pour utiliser les plaques de cuisson. Et puis mes enfants, ils sont toujours en retard à l'école. Ils sont trop fatigués. Ils ne peuvent pas faire leurs devoirs à la maison. Et moi je cours partout.* » Au regard de ses difficultés de logement, Mme S. s'accommoderait largement de tout quartier où elle pourrait habiter avec ses enfants : « *Moi j'accepterais un logement n'importe où. Mais l'hôtel, c'est trop difficile* ». En juillet 2008, Mme S. a déposé un dossier Dalo auprès de la Préfecture.

La mise en œuvre du Droit au logement opposable (Dalo) qui s'appuie sur le contingent préfectoral destiné aux ménages modestes conduit à s'interroger sur les effets des attributions réalisées (cf. chapitre 4). Claude Dillain, maire de Clichy-sous-Bois²⁷ tire la sonnette d'alarme à propos du parc social de sa commune, laquelle fait partie des territoires les plus fragiles de l'Île-de-France : « *Le préfet du Val d'Oise a récemment placé 40 familles en très grande difficulté à Garges-lès-Gonesse sur son contingent d'attribution de logements sociaux ; comment voulez-vous faire de la mixité sociale si l'État continue de renforcer la logique de ghetto dans l'attribution des logements ? Nous alertons fortement les pouvoirs publics pour que l'application du Droit au logement opposable n'aboutisse pas, en raison de l'urgence, à renforcer les ghettos urbains* ». Cet exemple rend compte de ce qui risque d'advenir si l'application de la loi Dalo se fait dans un contexte d'insuffisance et d'inégale répartition de l'offre locative sociale accessible.

Le renoncement à la mixité sociale, c'est la mise en œuvre d'un droit au logement minoré

Avec l'abandon de l'ambition de développer une offre locative sociale accessible au plus grand nombre de demandeurs (le programme 30 000 logements sociaux lancés pour secourir la promotion immobilière com-

portant au moins 50 % de PLS en est une illustration récente) et de favoriser une meilleure répartition du logement social entre les communes (voir les mesures adoptées pour réduire les obligations de l'article 55 de la loi SRU), la mise en œuvre de la loi Dalo risque effectivement d'accélérer la spécialisation sociale des ZUS (à moins de limiter la mobilisation du contingent préfectoral sur ces territoires, ce qui serait une mesure de bon sens). Le recul de la volonté politique de promouvoir la mixité sociale pourrait bien ainsi déséquilibrer la politique du logement et contribuer à accentuer les ségrégations au sein du parc Hlm mais aussi entre celui-ci et les autres segments de l'offre immobilière. Finalement, les populations les plus fragiles n'ont qu'un choix limité de logements le plus souvent situés dans les espaces les plus sensibles des villes. De plus, quand elles cherchent à faire valoir leur droit, elles se voient proposer un logement d'une qualité de service réduite et d'une localisation qui ne répond pas nécessairement à leurs besoins. **Ne pas agir simultanément en faveur de la mixité et du droit au logement conduit donc à la mise en œuvre d'un droit au logement minoré, voire dévoyé.**

Une politique en faveur des quartiers sensibles digne de ce nom devrait contribuer à « donner les moyens de partir et l'envie de rester » à ceux qui y résident. Cela signifie qu'il ne faut pas renoncer à faire jouer aux ZUS leur rôle de tremplins et d'étapes dans des itinéraires résidentiels tout en garantissant à ceux qui y vivent la possibilité de construire des projets sans être pénalisés par leur lieu de résidence. Les habitants des ZUS sont en effet, comme nous l'avons suggéré précédemment, particulièrement sensibles à leur cadre de vie, sans doute d'autant plus qu'ils sont moins mobiles. Le sentiment de relégation se trouverait sans doute diminué si les conditions de vie tout autant que l'image du quartier étaient améliorées. C'est pourquoi, **il faut investir massivement dans ces quartiers qui doivent conserver un rôle d'insertion.** Parallèlement, il s'agit aussi de redonner à ceux qui le souhaitent les moyens de quitter le quartier en agissant sur l'offre de logements accessibles aux ménages modestes d'une part, et sur l'éducation et l'emploi d'autre part, rendant possible un droit effectif à la mobilité.

L'ensemble de ces interventions permettraient de dépasser l'opposition entre mixité sociale et droit au logement et de reconnecter les politiques de la ville aux politiques du logement ; ce, dans un projet lisible et de long terme. De « plans d'urgence » en « plan Marshall » pour les banlieues et autres « pactes de relance », jusqu'au récent « Plan Espoir Banlieue », tous les gouvernements depuis quinze ou vingt ans ont mené cette politique du « *stop and go* », ne sachant pas trancher entre une démarche qui vise la régulation sociale et celle qui consiste à « donner un coup de pied dans la fourmilière » en allant jusqu'au bout de la

tentation de « l'effacement » de ces points de fixation de la pauvreté que représentent les zones sensibles. Les débats autour des démolitions réalisées dans le cadre du Programme national de renouvellement urbain (PNRU) ont montré que la société française n'était peut être pas prête à affronter l'une de ses contradictions les plus aiguës²⁸.

La politique de la Ville visant à améliorer les conditions de vie des habitants des quartiers sensibles ne peut évidemment pas à elle seule contribuer à « réduire les écarts » entre les quartiers et leurs agglomérations d'autant qu'elle dispose de moyens limités. C'est pourquoi, le PNRU a été initié avec pour objectif d'améliorer le cadre de vie, de diversifier l'habitat et de remettre en mouvement les habitants à l'occasion du relogement. Mais celui-ci est la plupart du temps subi par les habitants et contraint par les plannings de démolition. La durée des conventions ne laisse que peu de place à la maturation d'un projet et n'offre que rarement des possibilités de relogement hors du quartier. **Raréfaction et mauvaise répartition spatiale de l'offre à loyer accessible, concurrence des projets, démolition de grands logements, sont autant de freins à la bonne fin des opérations de rénovation urbaine et à leur objectif de mixité sociale.**

De plus, dans la précipitation de leur lancement, les projets de rénovation urbaine n'ont pas été, bien souvent, pensés en lien avec les politiques locales de l'habitat. Pourtant, puisque l'on souhaitait que le parc social constitue à nouveau une étape dans les trajectoires résidentielles des ménages et non une « trappe », il aurait fallu analyser les besoins de ces ménages et anticiper leurs mouvements en produisant massivement une offre nouvelle adaptée et bien répartie sur les territoires.

Cependant, force est de constater que la prospective et la planification ne sont pas encore les points forts des politiques locales du logement et de l'habitat. Bien des agglomérations peinent à identifier les besoins à travers le PDLPD et leur PLH. Pourtant, pour contrecarrer les logiques ségrégatives, l'enjeu réside dans la restauration des mobilités résidentielles et dans l'élargissement du champ des possibles. Comment répondre aux besoins de décohabitation des jeunes ? Comment anticiper l'évolution de la taille des familles ? Comment accompagner l'évolution des marchés de l'emploi et les flux de main d'œuvre que requiert le dynamisme économique des territoires ? Comment développer une offre qui pourra s'adapter aux exigences du vieillissement progressif de toutes les couches de la population, sachant que les per-

²⁸ Philippe Zitoun, « Conflits autour de la démolition : la politique du logement en question » in *Mouvements* n°35, 2004.

sonnes âgées souhaitent généralement rester le plus longtemps possible dans leur propre logement ?

Faute d'avoir anticipé, et en laissant aux marchés immobiliers le soin de procéder seuls aux arbitrages, le parc social des quartiers sensibles reste encore, et sans doute pour longtemps, le seul exutoire possible pour loger les ménages en difficulté. Un constat qu'il faudra imputer à la faiblesse de l'ambition dont font preuve les pouvoirs publics pour changer la donne.

Les ZUS devront-elles se « pétrifier » dans la pauvreté et la précarité ?

Pour la Fondation Abbé Pierre, il est difficile d'accepter le renoncement dont semblent faire preuve les pouvoirs publics quand il s'agit d'intervenir sur les banlieues. Ni l'approche sécuritaire, ni celle qui vise à permettre à quelques individus méritants de « s'en sortir »²⁹ ne peuvent à elles seules constituer une politique à la hauteur des problèmes que rencontrent les 4,6 millions de personnes qui vivent dans ces quartiers sensibles. Se situer à la hauteur des problèmes, c'est d'abord chercher à comprendre que les maux à traiter résultent de processus qui mettent en jeu l'ensemble du périmètre des villes. C'est aussi développer une intervention ciblée sur les ZUS ainsi qu'une action « structurante » sur tous les autres territoires des agglomérations. À la question de savoir si les quartiers sensibles font problème parce qu'ils regroupent des populations confrontées à de graves difficultés ou parce que, du fait que de leurs caractéristiques physiques et sociales, ils entravent la vie quotidienne et limitent la promotion sociale de ceux qui les habitent, la Fondation s'interdit de trancher. Car, selon sa grille de lecture, les deux propositions se recourent, voire se renforcent mutuellement³⁰. De fait, les réponses à apporter doivent être le reflet de cette double approche et imposer une politique ambitieuse.

En effet, pendant que certains tergiversent pour savoir s'il faut ou non allouer des moyens aux « banlieues », des ménages continuent à chercher un logement à tout prix et d'autres continuent de vivre avec le sentiment d'être bloqués et pénalisés par leur cadre de vie. **Ces quartiers ont encore, et pour longtemps, toute leur utilité et doivent continuer à jouer leur rôle d'étape dans les itinéraires résidentiels pour certains, et de lieux de promotion sociale pour d'autres qui y résident de façon durable.** C'est pourquoi, il s'agit bien de « tenir les deux bouts » de l'alternative et, par là, de redonner toute la cohérence aux politiques publiques

²⁹ C'est la posture adoptée par Nicolas Sarkozy quand il affirme que « *Ceux qui sont prêts à faire quelque chose pour eux-mêmes, l'État les aidera. Ceux qui ne veulent rien faire, l'État ne fera rien pour eux* » (8 février 2008). C'est aussi en substance la conclusion à laquelle en arrive Didier Lapeyronnie, dans son ouvrage « *Le ghetto urbain* », Robert Laffont, 2008.

³⁰ Voir sur cette question Baudin, Gérard et Genestier, Philippe (dir.) *Banlieue à problèmes*. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique, Paris, La Documentation française, 2002.

actuelles et à venir : il faut continuer à lutter contre la ségrégation, en requalifiant et en équipant les quartiers sensibles tout en produisant, sur l'ensemble des agglomérations, les conditions mettant fin à la pénurie de logements accessibles et adaptés au plus grand nombre.

C'est pourquoi il apparaît urgent, et c'est tout le sens des interpellations et des propositions de la Fondation Abbé Pierre depuis plusieurs années, d'**engager une politique volontariste de construction de logements adaptés aux besoins des ménages**, avec des logements qui soient économiquement accessibles aux ressources des ménages modestes et qui soient répartis sur tout le territoire des agglomérations. En parallèle, il s'agit d'intervenir sur le parc existant ; en menant une politique spécifique et directement destinée à ces populations ségréguées afin que le « couvercle » se lève et qu'un travail de fond puisse être effectué au plus près des souffrances et des détresses quotidiennes. Des modèles d'intervention existent et ont pu, sous le nom de politique de la Ville, prouver leur efficacité. Mais, fonctionnant avec des moyens limités malgré son caractère central depuis près de trente ans, cette dernière n'a pas toujours pu démontrer toute sa pertinence. Alors qu'elle représente (hors budget de l'ANRU) moins de 1 % du budget de l'État, il apparaît urgent, au vu des indicateurs qui décrivent la situation sociale des ZUS, et en considérant les quelques signes encourageants du Plan Espoir banlieue (sur le volet éducatif), de redonner à cette politique toute la place qui lui revient. Il est donc urgent que les responsables politiques, au plus haut niveau de l'État, fassent de l'action en direction des territoires sensibles une priorité nationale et apportent enfin aux personnes qui y résident des signes d'attention et une véritable manifestation de la solidarité nationale.
