Evelyne Baillergeau
Jan Willem Duyvendak
Peter van der Graaf
Lex Veldboer

recherche

UCA

# Les politiques de mixité sociale dans l'Europe du nord

Belgique
Pays-Bas
Suède

Evelyne Baillergeau
Jan Willem Duyvendak
Peter van der Graaf
Lex Veldboer

# Les politiques de mixité sociale dans l'Europe du nord

## Pays-Bas, Belgique, Suède

plan urbanisme construction architecture

Directeur de la publication : Emmanuel Raoul,
Secrétaire permanent du PUCA p.i.
Directeur de la rédaction : Patrice Aubertel
Coordination : Josette Marie-Jean-Robert
Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables
Ministère du Logement et de la Ville
Plan Urbanisme Construction Architecture
Grande Arche de la Défense – Pilier sud
92055 La Défense Cedex
Tél. : 01 40 81 24 30 – Fax : 01 40 81 63 78
Site PUCA : www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca
Collection "Recherches" du PUCA n° 192
Illustration de couverture : Hanna Bouaicha

Achevé d'imprimer Belle Page – janvier 2008
Dépôt légal n° 70316
ISSN: n° 0249-8804
ISBN : 978-2-11-097028-2

# Sommaire

# Introduction

Jan Willem Duyvendak, Lex Veldboer, Evelyne Baillergeau
& Peter van der Graaf

La recherche dont il est question dans ce rapport traite des mutations des politiques du logement dans quelques pays européens, tant au niveau des principes des récents programmes de rénovation de l'habitat qu'au niveau de leurs résultats sur le terrain. Nous avons principalement étudié les programmes qui visent à favoriser la mixité sociale dans l'habitat. Dans certains pays, cette ambition politique est également – ou même surtout – poursuivie à travers la volonté des pouvoirs publics d'accueillir favorablement – voire même de favoriser activement – la gentrification. Là où auparavant la gentrification était vue comme un effet pervers débouchant sur l'éviction des habitants les plus défavorisés de certains quartiers, ce sont désormais les habitants riches qui sont accueillis avec enthousiasme par les responsables politiques. La gentrification n'est alors plus vue comme un problème mais comme une solution. En adoptant non seulement un point de vue comparatif mais aussi historique, nous pouvons montrer qu'il est question de changements majeurs, tant au niveau des objectifs que des moyens engagés dans la politique du logement.
La mixité sociale avait déjà inspiré de nombreuses utopies urbaines au XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ siècle. Au cours des années 1960, la mixité sociale est devenue populaire parmi les décideurs politiques en charge de la planification des complexes de logements collectifs dans certaines zones en bordure des villes européennes. Dans de nombreux cas, la mixité sociale n'a pas été atteinte car peu de ménages des couches moyennes étaient attirés par la vie en immeuble collectif ou parce qu'après un certain temps ils en sont partis en raison de la faible qualité des logements et en raison d'alternatives plus souriantes en d'autres endroits de la ville.

## La gentrification

### Un effet pervers du développement économique ?

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, les ménages des couches ouvrières ont beaucoup souffert de la crise économique et de la restructuration de l'économie industrielle. Le fort taux de chômage a quelque peu décliné à la fin de la décennie et au début des années 1990. Néanmoins, le retour de la crois-

sance économique n'a manifestement pas profité à tous et la pauvreté est restée une question d'actualité dans les pays européens. À partir de la fin des années 1980, la « concentration » de la pauvreté et des groupes dits ethniques dans certaines parties de nombreuses villes européennes est devenue une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics. Les gouvernements ont progressivement mis en place des mesures afin d'éradiquer la pauvreté et les tendances à la ségrégation dans ce qu'on a dès lors appelé les quartiers défavorisés. Le vieux rêve de la mixité sociale a alors connu un regain d'intérêt parmi les décideurs politiques.

## Un effet désirable ?

Malgré ces échecs, l'objectif de la mixité sociale est aujourd'hui mobilisé dans de nombreux programmes gouvernementaux qui, dans toute l'Europe, visent à promouvoir l'hétérogénéisation du parc de logements des quartiers défavorisés. Ainsi, des mesures sont prises pour attirer les ménages des couches moyennes ou pour offrir de meilleures conditions de logements aux personnes qui dans le quartier sont en phase d'ascension sociale. Dans cette perspective, le regain d'intérêt pour la mixité sociale pose la question de la gentrification sous un angle nouveau. De nombreux décideurs politiques ne considèrent plus la gentrification comme un résultat négatif. Au contraire, dans certains cas, la gentrification est activement encouragée au moyen de mesures gouvernementales, au prétexte que c'est pour le bien des quartiers défavorisés et de leurs habitants. Ceci mérite d'être souligné car la gentrification était jusqu'à récemment un phénomène peu populaire. En premier lieu, elle était vue comme un effet de l'absence de contrôle sur le marché immobilier : dans les quartiers où se trouvaient de nombreux logements privés et dont la popularité était en train de progresser, les prix des locations ont littéralement explosé. Les habitants les plus pauvres ont alors vu leur quartier changer de caractère, ce qui leur a donné le sentiment que leur quartier était repris par d'autres. Certains habitants ont pu devenir propriétaires de leur logement tandis que d'autres sont restés en arrière, à regret. En deuxième lieu, la gentrification était aussi vue comme un effet peu glorieux des premières opérations de rénovation urbaine : du fait de l'augmentation des coûts immobiliers, suite aux travaux de rénovation dans certains quartiers, de nombreux ménages ouvriers ont dû quitter leur quartier et ils ont été remplacés par des ménages plus favorisés. Dans de nombreux cas, l'usage du terme de gentrification n'était pas seulement le fait des chercheurs qui tentaient de décrire le processus ; il était aussi le fait de ceux et celles qui cherchaient à dénoncer un tel effet de la rénovation urbaine. Dans certains pays, la dénonciation de la gentrification a été au cœur de nouvelles formes de mouvements sociaux tels que les comités d'habitants. Certains de ces mouvements ont acquis une influence politique considérable et leur action a débouché sur des inflexions dans les discours gouvernementaux et même parfois au niveau des mesures prises sur le terrain de la rénovation urbaine. En particulier, le gouvernement néerlandais s'est engagé de telle sorte que les habitants puissent rester dans leur quartier en dépit de la rénovation urbaine (contrôle des loyers et attribution d'aides au logement pour les locataires).

## Questions de recherche

Depuis, les choses ont beaucoup changé et la gentrification tend à ne plus être vue comme un effet négatif du côté des décideurs politiques. Cette nouvelle tendance est particulièrement manifeste et significative dans les projets de développement urbain aux Pays-Bas, dont on connaît bien la place importante de logements sociaux (jusqu'à 70 % dans les grandes villes). Alors qu'auparavant le logement social était vu comme un axe majeur de l'État social et comme une solution à la pauvreté et aux bas revenus en ville, la concentration de logements sociaux est désormais vue comme une source de problèmes sociaux. Des opérations de mise en vente de logements sociaux à leurs locataires et de démolition d'une part importante de ces immeubles sont actuellement en cours. D'où notre question de recherche centrale : dans quelle mesure la gentrification peut-elle être une stratégie efficace de rénovation urbaine ? À qui profite-t-elle en définitive ?

## Mixité sociale et gentrification aux Pays-Bas, en Suède et en Belgique

En dehors des Pays-Bas, la mixité sociale et la gentrification sont à l'ordre du jour dans de nombreux pays européens où l'hétérogénéisation du parc des logements est activement favorisée, par exemple en Suède et en Belgique, les deux autres pays qui ont été placés au cœur de cette recherche.
Le sens de la mixité sociale et de la gentrification n'est cependant pas le même dans tous ces pays. Bien que les discours convergent étonnamment sur certains points, on trouve de nombreuses différences dans la pratique. En Belgique, un pays qui est surtout peuplé de propriétaires occupants et ce depuis très longtemps, les leviers d'action des pouvoirs publics pour favoriser la mixité sociale sont beaucoup plus limités que dans un pays comme les Pays-Bas où l'on trouve un immense parc de logements sociaux. La Suède semble occuper une position intermédiaire avec, il est vrai, moins de logements sociaux qu'aux Pays-Bas mais avec une tradition fortement interventionniste du côté des pouvoirs publics, y compris dans le domaine du logement. Le choix de ces trois pays n'est donc pas fortuit.
Les Pays-Bas, mènent depuis environ dix ans, une politique qui vise résolument au mélange des groupes sociaux, en premier lieu au moyen d'ajustements au niveau de l'offre de logements (moins de logements locatifs sociaux et plus de logements à vendre). Les pouvoirs publics y jouent un rôle relativement important aux côtés des bailleurs sociaux qui ont gagné une certaine marge d'autonomie et qui se comportent de plus en plus comme des agents immobiliers du secteur privé lucratif (et qui aspirent donc à construire des logements dans le but de les vendre). Il ne s'agit plus de « construire pour le quartier » (c'est-à-dire en faveur des familles dont les revenus sont les plus bas comme c'était le cas dans les années 1970 et au début des années 1980), mais plutôt de « construire pour les couches moyennes ».
En Belgique – en particulier la région flamande et la région bruxelloise car il semble qu'en région wallonne la question semble moins se poser en ces termes – la rhétorique politique ressemble à celle du voisin néerlandais, mais les moyens

disponibles pour mettre en œuvre cette politique sont considérablement plus limités du fait de la part importante de propriétaires privés. L'aspiration politique à la mixité sociale en est donc que plus intéressante, tant elle est directement liée – comme aux Pays-Bas – à des questions d'une actualité brûlante telles que la concentration de nombreux migrants en certains lieux. En Suède, le thème de la concentration et de la ségrégation est également fortement lié aux migrants (et dans ce cas aux demandeurs d'asile principalement).

Contrairement au cas des Pays-Bas et de la Belgique, l'idéal de la mixité sociale semble quelque peu sur le retour en Suède. Plus précisément, la Suède a été choisie entre d'autres pays car la longue histoire de la promotion de la mixité en Suède n'a finalement pas débouché sur des résultats probants. La réalité semble à ce point récalcitrante que, dans ce pays, la politique de mixité a été abandonnée pour une grande part.

Ceci signifie que la Suède est désormais l'exemple d'un pays où les améliorations dans la situation sociale des habitants doivent être réalisées principalement *in situ*, sur place. Le but des programmes actuels est encore de promouvoir la mobilité sociale mais la mobilité spatiale n'est plus un moyen central pour cela. Il est intéressant de se demander dans quelle mesure la Suède ressemble sur ce point à la France où, dans le cadre d'une orientation fortement territoriale, aider sur place est aussi devenue la stratégie dominante. Attention, la mixité sociale est toujours une ambition politique dans ces deux pays mais la politique du logement ne semble plus être impérativement orientée dans ce sens (car elle n'y contribue pas efficacement). Jacques Donzelot et ses collègues y opposent le modèle américain où il s'agit d'« helping out » des habitants des quartiers défavorisés. La promotion de la mobilité sociale est un objectif central aux États-Unis. Les stratégies de mixité et de gentrification concernant les quartiers défavorisés (les ghettos) n'y ont pas ou peu cours[1]. Les Pays-Bas (et sûrement aussi la Flandre) permettent de montrer qu'il peut y avoir un troisième modèle : on y tente de modifier les quartiers défavorisés (travailler *in situ*, donc à la Française et à la Suédoise) mais, d'un autre côté, cela ne passe pas par des investissements concernant directement les habitants en place et leur logement. Au contraire, il s'agit de faciliter l'accès d'habitants plus qualifiés et plus fortunés dans ces quartiers. Dans ce troisième modèle, on attend beaucoup de la mixité sociale, c'est pourquoi la gentrification est aussi bien accueillie.

## Discours politiques et scientifiques

Dans notre analyse des stratégies contemporaines de promotion de la mixité sociale, nous n'avons pas seulement considéré les stratégies officielles mais aussi le sens que les scientifiques donnent à ces stratégies. Se montrent-ils optimistes ou plutôt sceptiques ? D'une part, la gentrification « contrôlée » peut être examinée pour ses mérites en tant que facilitatrice de liens sociaux mixtes. Les couches moyennes urbaines cherchent-elles effectivement à vivre dans des quartiers ouverts, variés et mixtes avec un soupçon de « nervosité » et d'« altérité »

1 Donzelot et *al.*, 2003.

imprévisibles ?[2] Est-ce que les ménages des couches moyennes et des couches défavorisées, les migrants et les autochtones se sentent tous chez eux dans les zones rénovées ? La requalification des zones problématiques est-elle un moyen de promouvoir une ville attractive forte de potentiels multiples et dépourvue de zone d'exclusion ni de clivage social ou ethnique majeur ?[3] En définitive, on s'intéresse au sens de la théorie de la *ville douce et émancipatrice*[4]. Selon cette thèse, la ville est un lieu relativement sûr, stimulant et pas trop divisé ni polarisé. La ville est vue comme un espace civilisé, ouvert, à explorer afin d'apprendre différentes formes de citoyenneté[5].

Les politiques de gentrification peuvent aussi être analysées d'une manière fortement oppositionnelle si l'on insiste sur leurs résultats inégaux (et essentiellement perçus comme « injustes »). Selon cette approche, ce n'est pas la promesse de bénéfices mutuels qui est considérée, mais plutôt la menace de bénéfices qui s'annulent. La majeure partie de la littérature scientifique consacrée à la gentrification s'inscrit dans cette tradition et elle a récemment été réactualisée par Neil Smith[6]. Selon Smith, la gentrification se rapporte, dans la plupart des villes occidentales, à la théorie de la *ville dure* – exclusive, revanchiste et contrôlante. Smith place les ambitions politiques en faveur de la gentrification sur le même plan que la tolérance zéro ; en tant que tentative des autorités de purifier la ville des classes dangereuses qui devraient être déconcentrées ou déplacées vers des zones où elles ne peuvent que s'abîmer entre elles[7]. La stratégie suivie est celle des groupes qui ont peur de perdre leur sécurité (les couches moyennes) ou leur position sociale (une partie des couches les moins favorisées sur le plan résidentiel, autochtones pour la plupart et qui se sentent en compétition avec les couches défavorisées qui arrivent sur le marché, pour la plupart liées aux minorités ethniques). Chacun de ces groupes établis veulent reconquérir la ville et préfèrent éviter les contacts avec les couches les moins favorisées.

De toute évidence, les théories de la ville douce (inclusive) et de la ville dure (exclusive) sont distinctes et elles ont des implications et des impacts contraires pour et sur les différents groupes. Par exemple, le rôle que l'on attend des couches moyennes diverge fortement. Dans le discours dur, ces couches moyennes sont considérées comme des (re)conquérantes égocentriques qui veulent reprendre leur quartier, pendant que dans le discours doux elle sont vues comme des pacificatrices et des meneuses serviables. De plus, le résultat attendu pour les couches les moins favorisées (ethniques) est pour le moins opposé : dans un sens elles sont incluses, dans l'autre elles sont déplacées. Cependant, à regarder de plus près, on peut remarquer des points d'accord entre les deux théories en ce sens que la gentrification est entendue comme une manière d'opérer une mutation contrôlée des quartiers. De plus, l'idée est certainement partagée que la gentrification est une stratégie urbaine et non

2 Florida, 2002.
3 Musterd, 2004.
4 Voir aussi Raban, 1974 et Lees, 2004.
5 Voir aussi Lofland, 1998.
6 Smith, 1996 2002.
7 Voir Goetz, 2003.

plus un mouvement spontané du marché. En outre, ces discours semblent envisager les politiques en faveur de la mixité sociale de façon complètement différente. Ainsi, il ne doit pas surprendre qu'à l'intérieur d'un même pays, des stratégies fortement comparables aient une signification différente.

Dans tous les pays considérés, nous avons interrogé des décideurs politiques et des chercheurs en vue d'avoir une vision claire de ce qui se passait et de pourquoi cela se passait ainsi. Si nous avions seulement regardé ce qui se passait, nous aurions sans doute dû accentuer les grandes différences entre les pays, par exemple en adoptant les trois modèles précédemment mentionnés. Il se pourrait cependant que là où la politique réelle diffère – du fait de points de départ différents selon les pays et les villes – les aspirations *dures* et *douces* ne diffèrent plus tant que ça. C'est pourquoi nous avons interrogé les responsables politiques sur les thèmes suivants : Quelles sont les intentions politiques qui guident actuellement la promotion de la mixité ? Qu'est-ce qui légitime la mixité sociale comme moyen de lutter contre la pauvreté en ville ? Quels sont les diagnostics qui fondent les problèmes urbains à traiter ? Quels sont les effets sociaux des opérations d'hétérogénéisation du parc de logements ? L'habitat mixifié conduit-il effectivement à la mixité sociale ? Qu'est-il nouveau dans les politiques visant actuellement à favoriser la mixité comparé aux politiques de l'habitat de la fin des années 1960 et des années 1970 ? Nous avons également interrogé les scientifiques sur la promotion de la mixité sociale au moyen de la politique du logement. Quelles sont les questions de recherche des scientifiques néerlandais, suédois et belges concernant l'hétérogénéisation du parc de logements, la mixité sociale et la gentrification ? Quels sont les résultats de leurs recherches ? Bien que cela soit un peu plus difficile à discerner, nous avons aussi cherché à savoir en quoi et dans quelle mesure les scientifiques étaient « liés » aux responsables politiques : qui fournit les crédits de la recherche sur ce sujet ? Quels sont les lieux de débat réunissant à la fois les responsables politiques et les scientifiques ? Quelle est l'attitude des responsables politiques vis-à-vis des résultats de recherche, en particulier quand ceux qui les ont obtenus ne se montrent pas optimistes à l'égard des programmes publics destinés à favoriser la mixité sociale dans l'habitat ?

Ce projet de recherche est financé par le ministère français de l'Équipement qui nous a demandé de fournir un regard extérieur sur une question d'actualité en France. Partant du cas des Pays-Bas, nous avons été naturellement incités à accorder une attention spéciale à deux aspects en particulier. D'une part, débattre de la mixité sociale en tant qu'objectif politique à la lumière d'instruments politiques concrets, au-delà des intentions politiques abstraites. D'autre part, considérer la mixité sociale selon différents aspects, notamment sa dimension socioéconomique et sa dimension ethnoculturelle. Dans les années 1960 et 1970, la gentrification et la mixité sociale étaient surtout conçues en termes d'écarts entre les revenus des ménages. À partir des années 1980, il est apparu que la coexistence de cultures différentes au sein des villes européennes (résultant des migrations de nombreux travailleurs invités) était appelée à devenir un phénomène durable et elle est devenue un enjeu politique important dans certains pays. C'est pourquoi nous avons accordé une attention particulière à la dimension ethnoculturelle de la mixité sociale dans

notre recherche tout en veillant à ne pas négliger les clivages socioéconomiques qui demeurent. Nous nous sommes intéressés au chevauchement et aux interactions possibles entre ces deux dimensions, à la fois au niveau du diagnostic politique et au niveau des effets de la politique sur le terrain.

# La mixité sociale aux Pays-Bas : la gentrification, une voie vers la mixité sociale ?

Lex Veldboer

## La gentrification, une politique du logement en faveur de la mixité sociale ?

Sur le plan international, peu d'élus locaux établissent immédiatement un lien entre gentrification et politiques sociales. La gentrification est surtout considérée comme un processus régi par les lois du marché avec d'un côté des gagnants – les couches moyennes qui sont attirées – et d'un autre côté des perdants – les couches sociales les moins favorisées qui se trouvent évincées. La gentrification est aussi vue comme un processus qui ne peut être régulé qu'à un certain degré (contrebalancé ou renforcé)[8]. Cependant, aux Pays-Bas – tout comme au Royaume-Uni[9] – il est loin d'être rare que les responsables politiques envisagent la gentrification comme une stratégie potentiellement favorable à la diversité et potentiellement bénéfique pour tous les habitants de la ville. L'exhortation à maintenir les couches moyennes en ville et le souhait que les couches défavorisées aient plus d'options que de vivre dans des zones isolées ont conduit à l'idée que la gentrification pourrait bien se conjuguer avec le concept populaire de mixité sociale (dans le domaine de l'habitat). De plus, quand il ne survient pas spontanément, un processus de gentrification est même initié par les décideurs politiques à travers certaines opérations de rénovation urbaine.
Concernant les Pays-Bas, nous examinerons la politique du logement visant à une certaine dose de gentrification afin de restaurer l'équilibre entre différentes zones urbaines. Dans quel contexte le souhait de maintenir (ou de ramener) les couches moyennes et de réduire le nombre de groupes « faibles » a-t-il émergé ? Comment cette politique a-t-elle été instaurée ? Comment est-elle étudiée et commentée par les universitaires ?[10] Mais nous commencerons par donner quelques brefs éléments de présentation des Pays-Bas.

---

8 Kennedy & Leonard, 2003.
9 Voir par exemple Atkinson, 2002.
10 En plus des renvois bibliographiques, ce texte a été alimenté par des entretiens avec les personnes suivantes : J. Dagevos (SCP), G. Bolt (Universiteit Utrecht), H. Krijnen (Forum), W. Van der Laan Bouma Doff (Technische Universiteit Delft), F. Pinkster (Universiteit van Amsterdam), T. Schillemans (RMO), J. Uitermark. (Universiteit van Amsterdam).

## Les Pays-Bas : contexte et principes

### Population

En 2004, les Pays-Bas enregistraient 16,3 millions d'habitants, dont la plupart vivaient dans les provinces du sud et de l'ouest. Après une période de croissance démographique relativement forte, le nombre d'habitants semble s'être stabilisé du fait de la faible natalité, de la limitation de l'immigration et de la réduction du nombre de demandeurs d'asile enregistrés depuis 2001. Une personne est officiellement considérée comme « migrante » quand au moins un de ses parents est né en dehors des Pays-Bas. Actuellement, 1,4 million de migrants « occidentaux » (Européens pour la plupart) et 1,4 million de migrants « non-occidentaux » font partie de la société néerlandaise. Les groupes les nombreux parmi les migrants non-occidentaux (10 % de la population totale en 2004 contre 7,4 % en 1995) sont les Turcs, les Marocains, les Surinamiens et les personnes qui proviennent des Antilles néerlandaises. 12,3 % des ménages néerlandais sont considérés comme ayant un revenu bas[11]. Les ménages les moins favorisés du point de vue social et économique sont pour la plupart issus de l'immigration extra-européenne (migrants économiques et demandeurs d'asile). Aux Pays-Bas, la question des déséquilibres socio-économiques et celle des « minorités ethniques » se recoupent donc pour une grande part.

### Politiques sociales au niveau national

L'État social néerlandais peut être présenté comme une combinaison d'un État social corporatif et d'un État social actif. Il est corporatif en ce sens que l'accès, la durée et le type de sécurité sociale ne sont pas uniformes mais dépendent de divers éléments (âge, historique professionnel, branche d'activité, rapport à la maladie, etc.). Du point de vue institutionnel, le corporatisme est incarné par quelques conseils dans lesquels les employés et les employeurs tâchent de trouver des compromis concernant les prestations sociales. Le côté actif de l'État social néerlandais réside dans la politique d'encouragement à la participation au marché de l'emploi. Pendant longtemps cette combinaison a conduit à un niveau de prestations sociales[12].
Au cours de la dernière décennie, le démantèlement de l'État social national a été le fait central de l'actualité néerlandaise. Des processus de dérégulation et de décentralisation ont débuté au cours des années 1990 dans divers domaines. Cependant, la réforme de la sécurité sociale, de la santé, du logement, etc., est toujours modérée en comparaison des pays anglo-saxons. Le gouvernement central est toujours le principal percepteur d'impôts et de ce fait le principal distributeur d'argent public. L'augmentation de leur base fiscale est devenue un enjeu important pour les pouvoirs publics locaux du fait que certaines compétences publiques leur ont été transférées (services sociaux, certaines parties de la sécurité sociale, santé).

---

11 Source : CBS, 2004.
12 SCP/CBS, 2000.

## Politiques sociales au niveau des villes

La dérégulation et la décentralisation sont aussi visibles au niveau des politiques urbaines. En 1989, le gouvernement néerlandais a transféré certaines compétences aux villes concernant les projets de « Sociale Vernieuwing » (Rénovation Sociale). En 1995, ces projets ont été intégrés en une « Grote Stedenbeleid » (Politique des Grandes Villes). En plus du fait que cette politique urbaine constitue une nouvelle étape dans le processus de décentralisation, sa principale caractéristique est le rassemblement de budgets publics dédiés à la mise en œuvre de projets dans le domaine économique, social et physique. L'idée sous-jacente de cette approche territorialisée est de réunir différents efforts en faveur du renforcement du potentiel socioéconomique des habitants les moins favorisés, de l'amélioration de leurs conditions de vie ainsi que de la « qualité de la vie » générale dans les quartiers en crise. Ce programme vise aussi à réduire la polarisation sociale, qui est aussi conçue en des termes ethniques aux Pays-Bas. À l'heure actuelle, la politique des grandes villes est essentiellement concentrée (de même que le projet de mixité sociale) sur 56 zones définies comme hautement problématiques à l'échelle du pays. La contribution du gouvernement central à ce programme peut être surtout vue comme un encouragement à l'adresse des décideurs politiques locaux pour intervenir dans ce sens. Les municipalités sont censées « revitaliser » leurs zones défavorisées dans une relative autonomie et pour cela le gouvernement central propose sa coopération, ses centres de ressources, ses crédits et ses directives.

## Le parc du logement

Pendant longtemps, les décideurs politiques néerlandais ont tenté de préserver un équilibre entre les logements locatifs et les logements occupés par leur propriétaire. Ils ont pu le faire car, jusqu'à la fin des années 1980, l'engagement financier du gouvernement central était considérable dans le domaine du logement. Afin de traiter la crise du logement d'après-guerre, le gouvernement central a subventionné la majeure partie de la production de logements neufs. À partir de 1990, un processus de libéralisation du secteur du logement a été entamé : les bailleurs sociaux (qui se sont autonomisés vis-à-vis du gouvernement central) et les agences immobilières du secteur lucratif sont devenus les principaux acteurs, bien que le gouvernement tente de conserver un rôle de coordination. Depuis 1990, l'idée de rétablir un équilibre entre les formes de logement les plus onéreuses et les plus bon marché s'est rapidement évanouie. La part du secteur des logements occupés par leur propriétaire s'est élevée à 54 % en 2003 et, dans le même temps, la part du secteur du logement locatif social a été réduite à 35 %. Dans les grandes villes telles qu'Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, le secteur locatif demeure cependant le secteur plus important du marché du logement. À Amsterdam et Rotterdam, c'est même le secteur du logement locatif social (caractérisé par des loyers abordables) qui constitue toujours la part principale du parc local du logement. De ce fait, ce sont principalement les villes qui permettent aux couches les plus démunies de trouver à se loger.

## Processus territoriaux

Du fait de l'accroissement de la mobilité et de l'augmentation des revenus, travailler en ville tout en vivant en dehors de la ville est devenu abordable et attirant pour un nombre croissant de personnes depuis les années 1960. Dans un premier temps, le gouvernement a tenté d'encourager le processus de périurbanisation en développement des villes nouvelles et en favorisant la croissance de petites villes. À partir des années 1970, l'objectif a plutôt été de prévenir l'exode en périphérie en investissant dans la qualité du logement (social) en ville. En ce temps, il n'a pas été immédiatement prévu que la ville demeurait très attractive pour des groupes distincts (hauts et bas revenus) à la recherche de travail, de formation, de congénères et de loisirs. Depuis les années 1990, les processus de périurbanisation et d'urbanisation se sont équilibrés dans les villes les plus attractives. À l'heure actuelle, le marché du logement est caractérisé par deux sommets : les prix les plus élevés sur le marché se rapportent à la fois à des zones de haut standing localisées en périphérie et au cœur des villes[13].

## Concentrations

Bien avant le milieu des années 1990 mais surtout depuis cette époque, les responsables politiques jugent problématique l'uniformité dans le peuplement du parc locatif social en ville. À peu près tous les partis politiques expriment leur préoccupation quant aux inégalités socio spatiales en milieu urbain concernant les revenus, la structure des ménages et l'ethnicité[14]. La plupart des responsables politiques et des conseillers influents au niveau national considèrent que la situation a tendance à s'aggraver. Ce point de vue est illustré par des déclarations telles que « des bombes à retardement dans les quartiers défavorisés »[15] ou « l'avènement de ghettos américains »[16] (qui laissent sceptiques divers spécialistes cependant, voir plus loin le paragraphe consacré à la recherche sur la mixité sociale et la gentrification).

Concernant l'ethnicité, il n'y a pas de doute que les groupes appartenant aux minorités ethniques vivent principalement en ville et qu'ils constituent désormais une part majeure de la population urbaine. La part de migrants non-occidentaux a dépassé les 25 % à Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht. En moyenne, dans ces villes, un quartier sur six comporte plus de 50 % de population non-occidentale. Le plus fort taux de concentration se trouve à La Haye : dans trois quartiers, plus de 80 % des habitants sont d'origine non-occidentale. À Amsterdam et Rotterdam respectivement, trois et deux quartiers ont plus de 70 % de migrants non-occidentaux[17]. La plupart des migrants vivent dans des immeubles dont la qualité est inférieure à la moyenne, mais comparé à l'époque de leur arrivée, leur situation s'est fortement améliorée. Mais, comme cela a été évoqué précédemment, la plupart d'entre eux ne sont pas équitablement répartis

13 Arnoldus & Musterd, 2002.
14 Tweede Kamer, 2003-2004 ; SCP, 1995.
15 Aedes-magazine, 2000.
16 SCP, 1995.
17 Engbersen, Snel & Weltevrede, 2005, p. 28.

dans l'ensemble de la ville. En particulier, on note une tendance à la concentration parmi les Turcs et les Marocains[18].
Selon les prévisions, les minorités ethniques devraient constituer la majorité de la population d'Amsterdam en 2030. Concernant Rotterdam, ce seuil devrait être atteint un peu plus tôt : 2017. Ce processus sera principalement la conséquence de la migration sélective : plus de migrants arriveront en ville pendant que plus de citoyens autochtones déménageront vers les zones périphériques autour des villes. La plupart des dirigeants politiques s'estiment grandement préoccupés par ces mutations concernant la composition (ethnique) des quartiers et des villes.

## Le débat politique sur le multiculturalisme

Pendant longtemps, la politique néerlandaise envers les migrants comportait deux axes distincts. Une attention principale était accordée au renforcement de l'égalité des chances en matière de formation, de travail et de logement. Un second élément important était le respect des identités culturelles dans la vie sociale et les associations. Le slogan associé à cette approche duale était « l'intégration dans le maintien de l'identité ». Depuis le milieu des années 1990, un nouveau discours a émergé selon lequel les différences en matière d'identités culturelles sont jugées comme problématiques vis-à-vis de la cohésion sociale et vis-à-vis de l'intégration (économique) structurelle des migrants.
Un nombre croissant de leaders d'opinion rejettent une politique de reconnaissance culturelle qui négligerait et isolerait les problèmes des groupes ethniques au niveau de la langue, de l'éducation, etc. Le multiculturalisme n'a mené, selon eux, qu'à de la non-intervention, de l'indifférence prise à tort pour de la tolérance. Ils affirment que les migrants ont besoin d'un ancrage plus actif dans la société néerlandaise. Aujourd'hui, la nouvelle question est comment cet ancrage pourrait se matérialiser et quels devraient en être les objectifs finaux[19]. Reste-t-il de la place pour la différence culturelle ou l'assimilation est-elle la seule alternative ? De fortes pressions voire même de la coercition sont-elles nécessaires ? Ou est-il suffisant de s'efforcer de favoriser plus d'interaction et d'inciter les groupes ethniques (et les autochtones) à choisir spontanément des environnements partagés tels que des écoles, des clubs sportifs et des quartiers mixtes ? Dans l'opinion publique, les solutions les plus radicales proposées par les purs et durs jouissent d'une popularité sans précédent. Les migrants qui rencontrent des problèmes sociaux n'ont plus à faire face à une compassion « politiquement correct » mais à des remarques telles que leurs problèmes sont dus à leur propre échec ou à leur religion musulmane qualifiée de « rétrograde ». Le paysage politique et social habituellement calme des Pays-Bas a été fortement secoué au cours des cinq dernières années par des débats mordants qui se sont succédé et qui ont conduit à des relations plus polarisées. Le vacarme sociétal a définitivement perdu son innocence après l'assassinat de deux célèbres purs et durs : l'homme politique populiste Pim Fortuyn en mai 2002 et le cinéaste provocateur (envers l'Islam) Theo van Gogh en novembre 2004. Les gardes du

18 Bolt & Van Kempen, 2000.
19 Veldboer & Duyvendak, 2001.

corps et les résidences sécurisées ont fait leur apparition pour protéger les leaders d'opinion. Sur le plan politique, une pression de plus en plus intense est exercée sur les migrants pour qu'ils démontrent leur loyauté envers la société néerlandaise « moderne » suite à ces deux meurtres politiques. Les projets visant à forcer leur intégration culturelle sont devenus plus saillants. Mais la mixité sociale a aussi été mise en avant comme remède pour combler l'écart entre les autochtones et les migrants (musulmans). Bien que ce concept fasse désormais partie de la politique officielle depuis presque dix ans, la popularité de la mixité sociale en tant que moyen de surmonter les clivages ethniques et sociaux est toujours aussi solide et partagée par presque tous les groupes. C'est pourquoi nous étudierons plus précisément cette politique et particulièrement dans le domaine du logement.

## Des politiques en faveur de la mixité sociale dans le domaine de l'habitat

### Des politiques en faveur de quartiers mixtes par le passé : équilibrer et disperser

Déjà dans les années 1950, des projets en faveur de la mixité sociale ont vu le jour quand de nouveaux quartiers ont été érigés en périphérie des villes. Un concept en vogue chez les architectes et les urbanistes était la « communauté équilibrée » dans laquelle un échantillon des différentes catégories de revenus, d'âge et de religion était censé vivre en harmonie. L'hypothèse que ces quartiers fonctionnent comme un microcosme social est rapidement apparue comme irréaliste, au départ surtout en raison du compartimentage (*verzuiling*) qui préservait les divisions dans la société néerlandaise, et plus tard en raison de la plus grande mobilité des habitants de ces quartiers.

Dans les années 1970, de nouvelles ambitions en matière de mixité ont vu le jour, et cette fois un accent a été mis sur l'ethnicité. Afin d'éviter la concentration dans certaines zones, Rotterdam (en particulier) a voulu instauré des quotas pour les migrants. La proposition était un maximum de 5 % de migrants pour chaque quartier de Rotterdam en vue d'éviter l'isolement. L'idée a été lancée en 1972 après une émeute dans un quartier où se trouvaient de nombreuses pensions pour les travailleurs migrants. À la fin des années 1970, une autre tentative a été proposée à Rotterdam, cette fois avec un maximum de 16 % par quartier (le nombre de migrants a rapidement augmenté au cours des années 1970 en raison du regroupement familial). Ces projets de dispersion n'ont cependant pas été mis en œuvre car ils s'opposaient à la législation sur l'égalité des chances et contre la discrimination. Pour Amsterdam ainsi que d'autres villes, une stratégie de promotion de l'égalité des chances pour les migrants a été poursuivie depuis le début. L'objectif était d'ouvrir le marché du logement social aux migrants. Les bailleurs sociaux n'ont pas toujours facilement suivi cette approche. Une partie d'entre eux ont pratiqué une politique de dispersion cachée (et donc d'entrée restrictive) des migrants. Ces restrictions ont été à plusieurs reprises rejetées par le gouvernement central. À la fin, les bailleurs sociaux ont opté pour un système d'attribution qui ne faisait pas de distinction ethnique. Dans ce système, chaque logement vacant était publiquement proposé en fonction de son prix et de sa taille. Les revenus et la taille des ménages

intéressés devaient correspondre à ces critères, mais c'était surtout la place sur la liste d'attente qui était décisive dans l'attribution du logement.
Le même gouvernement central qui avait critiqué les bailleurs sociaux à ce sujet s'est lui-même engagé sur la voie de la diffusion. Concernant le logement des réfugiés, le gouvernement central et les municipalités ont mis en œuvre cette stratégie jusqu'à aujourd'hui. De plus, à la fin des années 1970, le ministère du Logement a eu recours ce que l'on appelait les « Rijksvoorkeurswoningen » (logements essentiellement réservés aux fonctionnaires nationaux) pour traiter le « problème du Suriname ». Au cours des années précédant la décolonisation du Suriname, de nombreuses familles ont été rapatriées aux Pays-Bas et elles se sont regroupées dans certaines parties des plus grandes villes. Pour éviter les concentrations, le gouvernement a offert aux familles de s'installer dans des zones où elles pourraient trouver des logements de bonne qualité parmi les Néerlandais et loin des zones ethniques des villes. Cette stratégie n'a pas été suivie pendant longtemps. Les nouveaux habitants ne se sentaient pas chez eux et ils souhaitaient aller en ville, où ils auraient plus de choix en matière d'éducation, de travail et de liens sociaux. Dans les années passées, il n'y a pas eu de telles mesures de diffusion des citoyens. La principale voie vers la mixité a été la modification du parc du logement dans les zones pauvres[20].

## Les politiques actuelles en faveur de la mixité sociale : la gentrification

En 1997, une stratégie en faveux de la mixité sociale dans le logement a été formulée au niveau national avec pour ambition de contrer les processus de migration sélective et la ségrégation en termes de revenus dans les villes. L'idée centrale était (et elle est toujours) de modifier profondément le parc du logement dans les zones urbaines qui ont été construites après la guerre et qui sont impopulaires (forte concentration de grands complexes de logements à loyers modérés) afin d'y augmenter le nombre de ménages à revenus plus élevés. Dans le document de présentation de cette stratégie politique, le gouvernement a émis le projet de réduire de 20 % le parc locatif social dans 170 de ces zones sur une période de dix ans, au profit de logements occupés par leur propriétaire et destinés à des ménages des couches moyennes en quête de logement en ville. L'idée sous-jacente est que la « bourgeoisie urbaine » (aussi appelée les « couches moyennes manquantes ») qui seraient ainsi attirées apporteraient de la diversité dans les zones défavorisées et que ceci est rendu nécessaire par trois raisons principales[21] :

*Du changement au niveau du quartier*

a) Plus de qualité de la vie pour les habitants : on suppose que les ménages issus des couches moyennes s'impliquent plus dans leur quartier en général et dans le contrôle social en particulier dans le but de réduire les «nuisances» occasionnées par certains habitants (jeunes qui occupent durablement l'espace public, habitants asociaux, etc.)

---

20 Veldboer & Duyvendak, 2004.
21 Voir aussi : Buys, 1997 ; Duyvendak & Veldboer, 2001 ; Uitermark, 2003.

b) Objectifs managériaux : les ménages des couches moyennes peuvent faire office de meneurs en matière de participation des habitants et entretenir de bons contacts avec l'administration municipale
c) Objectifs d'image : amélioration de la réputation et du caractère du quartier, etc.
d) Effets économiques : en termes d'investissements nouveaux dans la zone considérée et amélioration durable de la qualité et de la valeur du parc de logements

*La réduction de l'isolement socioculturel et de la polarisation*
Moins d'évitement entre les groupes : plus de liens sociaux et d'interactions entre la société dominante et les groupes isolés (marginalisés sur le plan économique ou culturel). Des clivages moins profonds et plus d'interactions avec les voisins peuvent stimuler l'intégration (ou l'ancrage) socioculturel de ces groupes (valeurs, normes, comportements). Les contacts intergroupes peuvent favoriser la compréhension, l'acceptation et la cohésion au niveau du quartier et de la société.

*La réduction des problèmes socioéconomiques*
Plus de chances de s'en sortir : pour contrer les effets négatifs de la concentration des revenus pour les habitants défavorisés, les environnements résidentiels mixtes sont considérés comme fondamentaux. Un contact avec la couche moyenne signifie l'accès à des réseaux sociaux profitables. L'accès à un tel capital social et culturel externe est nécessaire – en plus d'un bon niveau d'instruction et d'un bon niveau de qualification professionnelle – pour les couches les moins favorisées afin de connaître informellement les exigences du marché de l'emploi (en termes d'habillement, de langage, de comportement), d'apprendre à les reproduire et en vue de recueillir des informations et des conseils au sujet d'éventuels emplois.
Ainsi, les programmes de rénovation urbaine sont conçus comme une forme de « gentrification contrôlée » en vue de rompre la spirale infernale d'un quartier et de stimuler des contacts mixtes considérés comme profitables pour l'intégration socioéconomique et culturelle des couches (ethniques) les moins favorisées.
La démolition de logements de moindre qualité et la reconstruction d'unités plus chères sont les aspects centraux de cette politique de promotion de la mixité sociale dans l'habitat. Cependant, d'autres mesures de restructuration du côté de l'offre sont utilisées pour contribuer à gentrifier les zones défavorisées. Certains espaces ouverts sont devenus des espaces de construction, certains logements locatifs ont fusionné avec de plus grands logements, d'autres logements locatifs sont par exemple requalifiés par l'installation de nouveaux équipements tels que des ascenseurs ; de plus, certains des logements locatifs en meilleur état sont vendus à leurs occupants ou d'autres acquéreurs intéressés. En valeur absolue, ces mesures constituent un changement pour plus de 90 000 logements au total au cours de la période 2000-2010[22]. La proposition de

22 VROM, 1997.

multiplier ce nombre par trois a même été débattue en 2000, mais avec le ralentissement de la croissance économique, cette idée a vite été abandonnée. La plupart des projets doivent être mis en œuvre dans les plus grandes villes. Bien que cette opération de restructuration ait débuté à un rythme plus lent que prévu (en partie du fait de mécontentement de type NIMBY) et que l'attention se porte désormais sur 56 zones, datant principalement d'après la guerre, l'objectif initial de plus de 90 000 logements devant être remplacés semble atteignable.

Du côté de la demande, il est désormais beaucoup plus difficile pour les responsables politiques et les bailleurs sociaux de mettre en œuvre des outils pour encourager la mixité dans l'habitat. Du fait que les bailleurs sociaux ne jouent plus un rôle déterminant dans l'attribution des logements, et comme le recours à des quotas est interdit, il n'y a pas beaucoup d'alternatives pour influencer la composition du peuplement dans une zone donnée. Mais certains changements sont en cours. À une échelle fine, la ville d'Amsterdam accorde une priorité sur le marché locatif à certaines catégories clés de travailleurs (officiers de police, enseignants, infirmières) afin d'éviter la fuite de ces groupes essentiels vers les banlieues. La ville de Rotterdam expérimente la pratique des seuils pour des groupes défavorisés qui sont déjà surreprésentés dans certaines zones pleines (les nouveaux candidats sont seulement bienvenus s'ils gagnent plus que 120 % du revenu minimum). De plus, cette ville négocie avec les municipalités périphériques pour instaurer une stratégie à l'échelle métropolitaine concernant le logement des groupes les moins favorisés. Le gouvernement central apporte son soutien à la ville de Rotterdam dans cette démarche.

## La mixité sociale dans un contexte plus large

La mixité sociale n'est pas seulement un objectif dans le domaine du logement mais c'est aussi un sujet de débat dans d'autres champs tels que l'éducation et le sport. Le soutien accordé par le public à l'idée de mixité est énorme aux Pays-Bas, spécialement quand l'ethnicité entre en jeu. Une enquête menée à Rotterdam[23] a montré que dans le domaine du sport 90 % des habitants sont plus favorables à la pratique mixte plutôt qu'à la pratique séparée par des migrants non occidentaux. Le point de vue général – à la fois chez les autochtones et les migrants – est que le sport doit être pratiqué dans un cadre mixte. Ainsi, la séparation ethnique est massivement rejetée, mais cela signifie-t-il que la mixité dans le sport et dans l'éducation s'organise facilement et qu'elle est largement acceptée ? La réponse est négative.

Une première raison qui rend la mixité ethnique difficile à organiser est la réserve que les pouvoirs publics doivent observer concernant l'ethnicité. Afin d'éviter le risque de discrimination, il est interdit de formuler une politique en des termes ethniques dans la plupart des cas. Par ailleurs, dans le domaine du sport comme dans celui de l'éducation, tant les « fournisseurs » que les « clients » ont un grand degré de liberté dans la détermination des choix et des règles. Les fournisseurs sont libres de s'organiser selon des choix de société et les

23 Duyvendak et *al.*, 1998, p. 32.

clients peuvent facilement bouger d'un centre sportif à l'autre ou d'une école à l'autre. Cette autonomie relative ne laisse que peu de marge de manoeuvre aux recommandations gouvernementales en matière de mixité (bien que de nouveaux leviers financiers semblent en vue) et ouvre la voie à des activités sportives et éducatives à l'intérieur des groupes[24]. La distance sociale est, elle aussi, difficile à combler du fait des préférences qui influent sur la prise de décision individuelle. En particulier, la volonté des autochtones de rester entre soi est responsable du faible nombre d'expériences de mixité. La plupart des autochtones veulent choisir la meilleure école pour leur enfant, le centre sportif le plus populaire et, d'une manière générale, les lieux de vie sociale où il y a un peu de mixité mais sans risque de devenir majoritairement fréquentés par des migrants[25]. En d'autres mots, c'est parce que la majorité des gens choisissent des lieux distincts où ils se sentent chez eux et où ils rencontrent des gens auxquels ils se sentent liés et avec lesquels ils se sentent à l'aise qu'il n'est pas facile pour les migrants de s'y insérer. Pas que tous veulent s'insérer mais que ceux qui le veulent (la majorité) doivent faire face à cette ambiguïté bien néerlandaise. En théorie, la mixité est la solution mais, en pratique, une certaine distance est conservée.

Jusqu'à présent, la mixité scolaire est limitée à quelques expérimentations volontaires. Les écoles et/ou les associations de parents essayent d'établir des accords mutuels afin de permettre plus de mixité dans l'école. Les écoles et les centres sports dits « ethniques » ou « noirs » (fréquentés par une majorité de migrants) attendent aussi beaucoup des politiques de restructuration de l'habitat car s'il y avait plus de mixité dans le quartier, leur fréquentation serait également plus mixte. Les écoles situées dans les quartiers où les migrants sont concentrés cherchent à favoriser les contacts interethniques à travers des programmes d'échanges et des « rencontres amicales » occasionnels dans des salles de spectacle ou en d'autres lieux. Pour les pouvoirs publics nationaux et locaux, la marge de manœuvre demeure mince quand il s'agit de favoriser la mixité. Une des rares possibilités qui restent pour promouvoir la mixité ethnique (en plus de la restructuration dans le domaine du logement) est la réduction des subventions accordées aux associations ethniques, comme c'est la pratique depuis quelques années. Une autre stratégie possible et pourtant négligée au cours des dernières années est la discrimination positive dans le domaine de l'emploi ; la principale raison en est que ces mesures préférentielles en faveur des migrants (et des femmes) sont perçues comme discriminatoires pour les autres groupes et stigmatisantes pour les groupes en question.

Ainsi, une grande part des ambitions à favoriser la mixité sont contrariées et seule l'intervention sur le parc de logements et, ce faisant, sur l'équilibre social dans une zone donnée semble offrir de bonnes chances d'aboutir. Mais dans quelle mesure la mixité sociale dans l'habitat semble-t-elle nécessaire et réelle aux scientifiques ? Comment les chercheurs étudient-ils et rapportent-ils cette politique de gentrification ?

---

24 Duyvendak & Veldboer, 2001.
25 Gijsberts & Dagevos, 2005.

## Les recherches consacrées à la mixité sociale dans l'habitat

Les bureaux d'études du secteur lucratif participent à de nombreux programmes de recherche sur la mixité sociale et sur les programmes de restructuration dans le domaine de l'habitat. Ils mènent des enquêtes pour le compte des municipalités et des bailleurs sociaux concernant le point de vue et les aspirations des habitants et concernant les processus organisationnels qui y sont liés. La recherche appliquée domine nettement. La majeure partie des recherches menées par des universitaires sont consacrées à l'analyse des besoins (la concentration et la ségrégation résidentielle sont-elles en train de progresser ?) et sur les effets en matière de mixité sociale. Les chercheurs universitaires doivent tenir compte d'autres normes (en termes de contenu et en termes de financement) que leurs collègues du secteur lucratif. De plus, leur autonomie est restreinte. Par exemple, la majeure partie du budget de recherche n'émane pas des universités elles-mêmes mais d'un institut national de la recherche scientifique qui est indépendant. C'est sur la base de l'étude de propositions (qui doivent s'inscrire dans des programmes plus ou moins flêchés) que l'argent public est distribué aux universitaires. Une autre source de financement importante est constituée par des donneurs d'ordre déterminés, des organisations gouvernementales principalement, mais aussi des institutions privées ou privatisées. Ces deux sources de financement sont porteuses d'exigences divergentes : d'un côté les publications dans des revues scientifiques étrangères est nettement prisée mais en même temps la recherche doit pouvoir être utile sur le terrain néerlandais. Différents ministères ont regroupé un budget de cinq millions d'euros en faveur de recherches universitaires sur les problèmes des grandes villes tout en posant la condition d'en rendre compte de manière très pragmatique aux responsables politiques locaux. De ce fait, la plupart des chercheurs néerlandais doivent trouver un compromis entre l'indépendance et une certaine dose d'implication.

Le ministère du Logement, de l'Aménagement Urbain et de l'Environnement est un important bailleur de fonds des recherches urbaines. Traditionnellement, les connaissances collectées par le ministère étaient fortement orientées vers la production de variables démographiques et socio-économiques en vue d'estimer les besoins en termes de logement. C'est seulement récemment que la recherche sur les variables influant sur les choix en matière de logement tels que le style de vie et l'ethnicité suscite un intérêt.

Cependant, une large part des recherches urbaines menées par des universitaires est basée sur des caractéristiques socioéconomiques. Par exemple, on s'intéresse particulièrement à analyser la ségrégation et la concentration des groupes aux revenus bas et les effets négatifs que les quartiers peuvent avoir sur les problèmes individuels de leurs habitants. Jusqu'ici, la plupart des enquêtes sur ce sujet ne permettent pas d'affirmer que, dans le cas des Pays-Bas, il y ait une nette progression de la ségrégation en termes de revenus ou de fortes concentrations économiques et des effets de quartier sur les habitants. Dans la plupart des villes néerlandaises, on peut observer un phénomène de *ségrégation*, en particulier dans les principales villes, et c'est à La Haye que c'est le plus net. Les recherches récentes suggèrent que, d'une

manière générale, la situation des Pays-Bas est stable[26] ou qu'elle évolue très faiblement[27]. Dans le même temps, la tendance à la ségrégation en termes de revenus varie fortement d'une ville à l'autre sur la période 1995-2000. La *concentration* pourrait être le résultat de processus de ségrégation, mais selon Deurloo et ses collègues[28] il n'y a pas d'évolution dans ce sens. La concentration des groupes de mêmes revenus est pour l'essentiel limitée à de très petites poches de pauvreté. C'est un large consensus provisoire que les scientifiques néerlandais accordent à l'absence de preuve empirique concernant l'existence d'effets de quartier significatifs sur le plan socioéconomique aux Pays-Bas. Les caractéristiques individuelles (niveau d'instruction, sexe et ethnicité) semblent avoir beaucoup plus d'impact sur la situation sociale que le fait de vivre dans un quartier majoritairement peuplé de ménages pauvres. Par exemple, on considère que pour un chômeur le fait de vivre dans une zone marquée par une surreprésentation de personnes ayant un statut socioéconomique bas est moins déterminante qu'un faible niveau de qualification professionnelle[29]. Cette conclusion prévaut aussi pour le cas des migrants non-occidentaux : Uunk et Dominguez Martinez ont seulement pu trouver une faible relation entre la part de migrants dans une zone donnée et leur statut socioéconomique[30]. De même, personne n'a pu mettre en évidence d'impacts substantiels du fait de vivre dans un quartier pauvre sur les carrières scolaires[31] ou sur les parcours délinquants[32].

Par ailleurs, Musterd et Pinkster[33] n'ont pas pu trouver beaucoup de preuves indiquant que dans les zones pauvres la qualité des équipements institutionnels serait inférieure et qu'elle aurait des effets négatifs sur les parcours sociaux. Les écoles, les transports publics ainsi que d'autres équipements sociaux néerlandais (dont ceux qui sont liés à la Politique des Grandes Villes) donnent l'impression d'être bien pourvus et il n'y a pas de signe qui indiquerait un retrait des pouvoirs publics locaux de ces zones. Ce haut niveau d'investissements institutionnels dans des territoires précis associé à des prestations émanant du niveau national (aides au logement locatif, Sécurité sociale) est mis en avant par Musterd et Pinkster pour montrer que jusqu'à maintenant l'impact potentiellement négatif sur le plan socioéconomique du fait de vivre dans un quartier où des personnes défavorisées se trouvent concentrées ne s'est pas manifesté.

Alors que les effets de concentration socio-économiques ne sont que peu perceptibles, les effets socioculturels de la concentration ont déjà été signalés à plusieurs reprises. Ce type d'objet de recherche est en progression dans les études urbaines néerlandaises depuis cinq ans. Dagevos[34] a par exemple établi un lien entre la part de migrants non-occidentaux et le degré d'acculturation (entre autres mesuré à l'aune de la répartition des rôles entre homme et femme et la

---

26 De Vries, 2005.
27 SCP/CBS, 2003.
28 Deurloo et *al.*, 1997.
29 Van Berkel et *al.*, 1996.
30 Uunk & Dominguez Martinez, 2002.
31 Gramberg, 2000.
32 Van der Leun, Snel & Engbersen, 1998.
33 Musterd & Pinkster, 2005.
34 Dagevos, 2001, p. 169.

maîtrise de la langue néerlandaise). En quelques mots : une part plus importante de migrants dans un quartier conduit à un degré plus faible d'intégration culturelle. Cette plus grande distance peut être expliquée par de moindres contacts avec des autochtones et par un contrôle social ethnique accru. Après ample recherche Van der Laan Bouma Doff[35] soutient la première explication : l'isolement spatial réduit les occasions de contacts et de rencontres interethniques. Dans ce sens, la concentration ethnique a un effet indirect sur la maîtrise de la langue et la répartition des rôles entre homme et femme. Parmi ses recommandations cette chercheuse indique que la proximité entre des groupes différents peut encourager ces contacts dans une certaine mesure.

Selon Reijndorp[36] cette hypothèse n'est pas confirmée : la diversité peut aussi conduire à l'évitement et à d'importantes divisions sociales et mentales. Les contacts à l'intérieur du groupe sont vraisemblablement privilégiés dans les environnements mixtes également. Cette hypothèse est également confirmée par la recherche empirique dans des zones pauvres dont le parc de logements a fait l'objet d'une restructuration selon les principes de la mixité sociale. Kleinhans, Veldboer et Duyvendak[37] ainsi que Van Beckhoven et Van Kempen[38] ont mis en évidence que les habitants font rarement usage des occasions de contacts dans un cercle plus large. Van der Laan Bouma-Doff et Van der Laan Bouma[39] affirment que c'est le cas pour les contacts entre les migrants qui maîtrisent peu la langue néerlandaise et les autochtones. Toutefois, certains groupes qui se trouvent dans une situation intermédiaire, par exemple des migrants qui ont un haut niveau de qualification, semblent avoir des occasions de contacts plus diversifiés dans des zones mixtes que dans des zones où il y a de fortes concentrations de migrants.

Ainsi, la concentration des migrants dans des zones particulières a des incidences culturelles aux Pays-Bas : dans ces zones isolées, la plupart des minorités vivent plus en marge de la société qu'ailleurs. Mais on ne constate pas d'incidences économiques fortes et directes. Cependant, les chercheurs qui constatent des effets culturels prétendent qu'un déficit de contacts permettant d'établir un lien avec le courant principal de la société a aussi des effets négatifs sur l'acquisition de compétences cruciales sur le plan économique telles que la maîtrise de la langue et l'acceptation des codes sociaux (apparence vestimentaire, comportement, règles de politesse, normes et valeurs). En conséquence de cela, ils estiment qu'un besoin indirect de mixité dans l'habitat est nécessaire pour restaurer certains de ces contacts manquants. D'autres universitaires contestent cette revendication, et pour cela ils s'appuient sur le défaut de preuves solides concernant les effets de la concentration spatiale et sur le peu de contacts établis dans les quartiers mixifiés. Ils affirment que rassembler les plus favorisés et les moins favorisés, les autochtones et les groupes ethniques, ne conduit pas automatiquement à de nouveaux contacts. Ils considèrent qu'il est

35 Van der Laan Bouma Doff, 2005.
36 Reijndorp, 2004.
37 Kleinhans, Veldboer & Duyvendak, 2000.
38 Van Beckhoven & Van Kempen, 2002.
39 Van der Laan Bouma-Doff & Van der Laan Bouma, 2005.

peu probable que la nouvelle couche moyenne des quartiers mixifiés endosse le rôle de pacificateur et d'entraîneur[40]. Mais il est trop tôt pour émettre un avis définitif. Il est possible que ces résultats limités ne soient que les suites d'un dosage imparfait de mixité sociale puisque dans certains cas le mélange se fait bien.

Il a été de nombreuses fois observé que les programmes de restructuration de l'habitat contribuent à des changements au niveau du quartier. Presque tous les observatoires de quartiers montrent qu'après des opérations de restructuration la qualité de la vie, la réputation du quartier, etc., sont mieux considérés. Certains scientifiques prétendent que la restructuration de l'habitat devrait être entendue comme une opération de réduction des dommages dans certaines zones, comme une manière de contrôler (le nombre de) pauvres afin d'éviter les effets négatifs externes tels que les incivilités, les comportements déviants et la délinquance[41]. Ceci a soulevé la question suivante : la mixité sociale dans l'habitat sert-elle d'autres objectifs que celui de l'intégration sociale en douceur ?

## Deux concepts : la ville douce et émancipatrice contre la ville dure et vengeresse

La signification de la méthode néerlandaise en matière de mixité sociale dans l'habitat peut être considérée sous divers angles. D'une part, la gentrification « contrôlée » peut être examinée pour ses mérites en tant que facilitatrice de liens sociaux mixtes. Les couches moyennes urbaines cherchent-elles effectivement des quartiers ouverts, variés et mixtes avec un soupçon de « nervosité » et d'« altérité » imprévisibles ?[42] Est-ce que les couches moyennes et les couches défavorisées, les migrants et les autochtones se sentent tous chez eux dans les zones rénovées ? La requalification des zones problématiques est-elle un moyen de promouvoir la ville en tant que lieu attractif, pourvu de potentiels multiples, sans zones d'exclusion et sans clivage social ou ethnique majeur ?[43] En fait, ce qui est étudié est le sens du discours sur la *ville douce et émancipatrice*[44]. Selon cette thèse, la ville est un lieu relativement sûr, stimulant, interactif et pas trop divisé ni polarisé pour tous les types de contacts et interactions mixtes. La ville est vue comme un espace civilisé ouvert à explorer afin d'apprendre différentes formes de citoyenneté[45].

Les politiques de gentrification peuvent aussi être analysées d'une manière fortement conflictuelle insistant sur des résultats inégaux (et essentiellement perçus comme « injustes »). Selon cette approche, ce n'est pas la promesse de bénéfices mutuels qui est considérée, mais plutôt la menace de bénéfices qui s'annulent. La majeure partie de la littérature consacrée à la gentrification s'inscrit dans cette tradition et elle a récemment été réactualisée par Neil Smith[46]. Selon Smith, la gentrification appartient, dans la plupart des villes

40 Blokland, 2001.
41 Uitermark & Duyvendak, 2004.
42 Florida, 2002.
43 Musterd, 2004.
44 Voir aussi Raban, 1974 et Lees, 2004.
45 Voir aussi Lofland, 1998.
46 Smith, 1996 & 2002.

occidentales, au discours sur la *ville dure* – exclusive, revanchiste et contrôlante. Smith place les ambitions politiques en faveur de la gentrification dans les pays occidentaux sur le même plan que la tolérance zéro ; en tant que tentative des autorités de purifier la ville des classes dangereuses qui devraient être déconcentrées ou déplacées vers des zones où elles ne peuvent que s'abîmer entre elles[47]. La stratégie suivie est que les groupes qui ont peur de perdre leur sécurité (les couches moyennes) ou leur position sociale (une partie des couches les moins favorisées sur le plan résidentiel, autochtones pour la plupart et qui se sentent en compétition avec les couches défavorisées qui arrivent sur le marché, pour la plupart liées aux minorités ethniques). Chacun de ces groupes établis veulent reconquérir la ville et préfèrent éviter les contacts avec les couches les moins favorisées.

De toute évidence, les discours sur la ville douce (inclusive) et la ville dure (exclusive) sont distincts et ont des implications et des impacts contraires pour et sur les groupes. Par exemple, le rôle que l'on attend des couches moyennes diverge fortement. Dans le discours dur, ces couches moyennes sont considérées comme des (re)conquérantes égocentriques qui veulent reprendre leur quartier, pendant que dans le discours doux elle sont vues comme des pacificatrices et des meneuses serviables. De plus, le résultat attendu pour les couches les moins favorisées (ethniques) est pour le moins opposé : dans un sens elles sont comprises, dans l'autre elles sont déplacées. Cependant, à regarder de plus près, on peut remarquer des points d'accord entre les deux en ce sens que la gentrification est entendue comme une manière d'opérer une mutation contrôlée des quartiers. De plus, l'idée est certainement partagée que la gentrification est une stratégie urbaine et non plus un mouvement spontané du marché. En outre, ces discours semblent envisager les politiques en faveur de la mixité sociale de façons complètement différentes.

## Quel est le concept dominant aux Pays-Bas, où et pourquoi ?

Quel est le concept (dur ou doux) le plus suivi dans les débats politiques récents aux Pays-Bas ? Au niveau national, les politiques de restructuration du parc de logements et de gentrification s'inscrivent (toujours) majoritairement dans le discours sur la ville douce. En témoignent les réactions des partis politiques à l'égard du comité d'enquête parlementaire qui s'est penché sur les politiques d'intégration au cours des trente dernières années. Dans leurs contributions, les partis politiques ont presque tous indiqué que la poursuite de l'effort de mixité sociale dans l'habitat est nécessaire afin de favoriser l'intégration[48]. Au niveau local cependant, la situation est moins nette. Parfois, des aspirations sociales sont exprimées à voix haute (« la couche moyenne est le moteur social de notre quartier »)[49], mais des ambitions managériales se font également jour (« plus de ménages à problèmes dans notre quartier » indiquait un adjoint de l'arrondissement de Charlois à Rotterdam en 2003). Ces exemples semblent illustrer de profondes différences entre Amsterdam et Rotterdam au niveau de leur pro-

47 Voir Goetz, 2003.
48 Voir RMO, 2005.
49 *Livre blanc* sur la rénovation d'Amsterdam sud-est, 2002.

gramme de gentrification. Rotterdam est en général beaucoup plus dure qu'Amsterdam au niveau rhétorique. Comment cela peut-il s'expliquer ? Ces deux villes doivent-elle faire face à des situations différentes qui conduiraient à des stratégies différentes ou est-ce surtout une question de choix politique ?

## Différences et ressemblances entre Rotterdam et Amsterdam : des concepts différents pour des villes différentes ?

Amsterdam et Rotterdam, les deux principales villes des Pays-Bas, se ressemblent à plusieurs égards. Elles connaissent toutes les deux une surreprésentation des groupes à bas revenus et de migrants, de même qu'une surreprésentation de logement locatif social. Mais il y a aussi entre ces deux villes des différences très nettes. La comparaison qui suit indique que Rotterdam se trouve dans une position désavantageuse sur la plupart des points.

| Amsterdam | Rotterdam |
|---|---|
| Ville de commerce (historiquement) | Boom à l'ère industrielle |
| Fortement post-industrielle | Devient post-industrielle |
| Ville créative (arts, universités, médias, technologies de l'information) | Ville sportive |
| Ville duale (hauts et bas revenus) | Ville en déclin (bas revenus surtout) |
| Marché du logement tendu | Marché du logement ouvert |
| Élites vivant en ville | Élites vivant en dehors de la ville |
| Couches moyennes en compétition | Couches moyennes préfèrent la banlieue pour le logement en ville |
| Revenu moyen de la ville égal à la moyenne nationale | Revenu moyen de la ville en dessous de la moyenne nationale ( - 9 %) |
| Index de ségrégation revenus < 20 % | Index de Ségrégation revenus > 20 % |
| Chômage des migrants égal à la moyenne nationale | Chômage des migrants au dessus de la moyenne nationale |
| Concentrations ethniques dans les zones construites après la guerre | Concentrations ethniques dans les zones construites avant la guerre |
| Clandestins vivant avec famille (Signification : entretien + contrôle social) | Clandestins vivant sans famille (Signification : trafic, mécontentement) |

Sources : Van der Wouden, 2002 ; AFWC, 2004 ; Engbersen, Snel & Weltevrede, 2005 ; De Vries, 2005 ; Burgers & Musterd, 2002.

Du fait que les deux villes ne sont pas confrontées à la même situation, le sens de l'urgence ne s'exprime pas de la même manière. Pour Rotterdam, le contrôle des zones « dégradées » au moyen de formes de tolérance zéro et de restrictions posées aux ménages défavorisés à l'accès en ville est considéré comme « non orthodoxe mais nécessaire »[50]. Ainsi on peut considérer Rotterdam comme une variante néerlandaise de l'urbanisme revanchiste. Le schéma d'analyse de Neil Smith est presque littéralement évoqué dans les textes de chercheurs qui ont étudié Rotterdam depuis de nombreuses années ; ils parlent d'ailleurs d'une nécessaire « reconquête sociale »[51]. Ainsi l'idée est de reprendre la ville, mais d'une manière néerlandaise. Il s'agit plus de discipliner et de civiliser les pauvres que d'exclusion et de purification de l'espace urbain[52]. Amsterdam suit une ligne opposée. Le point central du discours de la ville sur le logement est d'attirer et de maintenir les couches moyennes. La ville tente par exemple de convaincre les groupes aux revenus plus élevés d'élire domicile dans les zones en restructuration. Le débat porte surtout sur *quelle* couche moyenne devrait être sollicitée : les groupes très favorisés comme les professions intellectuelles ou les couches moyennes inférieures « ordinaires » ?[53] Les mesures restrictives à l'encontre des groupes à faibles revenus ne sont pas à l'ordre du jour. La tolérance zéro n'est pas tant un enjeu pour les quartiers pauvres que pour protéger la vie nocturne au centre-ville. Ainsi, le processus de gentrification d'Amsterdam s'inscrit dans la ligne douce. C'est une vision « progressiste » qui mène le jeu : multiplier les options pour tous les consommateurs sur le marché du logement est considéré comme une meilleure manière de tendre vers la diversité qu'une politique de dispersion imposée par le sommet[54]. Est-ce la situation plus difficile de Rotterdam explique suffisamment pourquoi la ville peut être vue comme suivant une ligne dure alors qu'Amsterdam suit une ligne douce ? Ou est-ce aussi une question d'option politique « ancienne » contre une option politique « nouvelle » – à Amsterdam les partis populistes n'ont pas gagné beaucoup de terrain, alors que le nouveau parti local « Rotterdam Vivable » a massivement remporté les élections de 2002 ? Une troisième explication qui ne devrait pas être négligée est la dimension historique du contexte politique : les options qui ont été retenues par le passé. Déjà dans les années 1970, Rotterdam (alors menée par les sociaux-démocrates) était favorable à des quotas de migrants, alors qu'Amsterdam (également menée par les sociaux-démocrates) plaidait en faveur de l'ouverture du marché du logement à ces nouveaux groupes.

## De la régénération urbaine et de la gentrification souhaitée ?

La gentrification encouragée est-elle une voie efficace pour favoriser la mixité sociale dans l'habitat, pour favoriser de nouveaux contacts entre les groupes ou bien les couches moyennes attirées montreront-elles une attitude d'évitement (et

50 Ville de Rotterdam, 2003.
51 Engbersen, Snel & Weltevrede, 2005.
52 Uitermark & Duyvendak, 2004.
53 Nul20, 2005.
54 Duyvendak & Veldboer, 2001 ; Dagevos & Ode, 2003.

peu de patience) à l'égard des plus démunis dans les zones rénovées ? En d'autres mots : les poches de pauvreté et les poches de gentrification s'aligneront-elles positivement ou non ? Il est encore difficile aux chercheurs de donner une réponse définitive à cette question-clé aux Pays-Bas. Après environ dix ans de politiques de restructuration en vue de renforcer la position des couches moyennes dans le domaine du logement en ville, les principaux effets constatés sont ambivalents. Dans ces zones l'approbation du quartier a évolué dans un sens positif, mais les schémas de socialisation ne suivent pas la nouvelle composition du quartier. Il semble donc y avoir peu de contacts transversaux. Comment peut-on apprécier cette observation ? La gentrification contrôlée a-t-elle entravé le développement de nouveaux problèmes sociaux et de nouvelles dégradations dans certaines zones ou a-t-elle été une grosse opération qui n'a donné (à ce jour) que peu d'effets sociaux ? Devrait-on envisager d'autres stratégies ou est-il nécessaire de peaufiner la stratégie en matière de logement (par exemple en s'intéressant de plus près à certaines catégories à l'intérieur des couches moyennes, qui est dur, qui est doux, qui a des styles de vie compatibles, etc.). La plupart des responsables politiques et une majorité de l'opinion publique croient toujours en l'idée que, des couches sociales et des groupes différents devraient être mélangés. Puisque, apporter des modifications au parc du logement est une des rares options possibles, la restructuration et la rénovation sont vues comme des réponses logiques aux nombreux problèmes urbains. Elles sont également vues comme des instruments flexibles, puisque la gentrification d'une zone donnée peut correspondre à des objectifs différents.

La gentrification peut suivre des discours opposés en matière de politiques de restructuration et, de ce fait, il est parfois difficile de saisir les options des dirigeants qui de plus ont tendance à reformuler régulièrement leurs ambitions. Ces reformulations sont en partie rhétoriques. Sur le fond, elles demeurent dans le chemin tracé par le contexte local ou historique. De cette manière, les différences qui surviennent entre Amsterdam la douce et Rotterdam la dure ne peuvent pas vraiment être comprises comme un choix politique. C'est un argument de plus pour montrer à quel point il est important de prendre en considération les principes nationaux et les contextes locaux pour comprendre la cohérence d'une politique donnée. Ceci n'est pas toujours reconnu par les décideurs politiques néerlandais. Le fait que dans d'autres pays la gentrification est moins dominante en tant que stratégie de mixité sociale dans l'habitat, qu'elle y est considérée comme illusoire ou même rejetée surprend les dirigeants politiques néerlandais. De la même manière que les observateurs étrangers pourraient être surpris que les Néerlandais poursuivent une stratégie dont les objectifs, les besoins et les effets sont autant débattus par les scientifiques.

# La mixité sociale en Suède

Peter van der Graaf et Lex Veldboer

## Introduction

La Suède est un pays très étendu mais très peu densément peuplé (8,9 millions d'habitants). Cette population est loin d'être équitablement répartie, la moitié étant concentrée sur 3 % du territoire national. De nos jours, 8 habitants sur 10 vivent dans les conurbations du sud du pays, dont les plus grandes sont celles de Stockholm – la capitale, de Göteborg et de Malmö. La population rurale, située en particulier dans la zone septentrionale qui représente les deux tiers du pays, est extrêmement dispersée : 3 habitants au km² à Norrbotten, le point le plus au nord du pays, comparé à 253 habitants au km² à Stockholm.
Aujourd'hui, sept partis politiques sont représentés au Riksdag, le parlement suédois. Le parti le plus important est celui des sociaux-démocrates. C'est aussi le parti qui a joué le rôle principal dans la politique suédoise au cours des cent dernières années. Traditionnellement, les partis ont été regroupés en deux blocs, un bloc de droite (non socialiste) et un bloc de gauche (socialiste). À la fin du XXe siècle cependant, de nouveaux clivages ont commencé à jouer un rôle important, notamment dessinés par les questions environnementales et l'intégration économique et politique à l'Europe. Actuellement, les partis suédois doivent affronter de nouveaux défis, parmi lesquels le recrutement de nouveaux membres ainsi qu'une méfiance généralisée envers les institutions politiques établies[55].

## Contexte politique

Durant les années de croissance d'après-guerre, la Suède a développé un ambitieux État social et avec lui un vaste ensemble de services sociaux. La particularité des politiques sociales suédoises était leur caractère général : aucun groupe ne devait être favorisé par rapport à un autre. Le présupposé qui sous-tend cette politique était que « si une amélioration doit avoir lieu pour tous, c'est aussi une amélioration pour ceux qui se trouvent dans la pire des situations »[56]. Depuis les années 1970, l'intégration des migrants et le logement ont été des objectifs politiques majeurs en Suède. Cependant, le rôle de la politique du logement dans

55 Source : Institut Suédois.
56 Martinson, 2001.

l'intégration des migrants a considérablement évolué avec les années. En bref, il semble y avoir un glissement dans la politique suédoise d'intégration de la politique du logement – mixité résidentielle (1975-1995) – vers des programmes socioéconomiques au milieu des années 1990 et au cours des premières années du XXIe siècle (1994-2003) puis vers l'intégration culturelle (promouvoir les contacts entre les Suédois et les non-Suédois) au début du XXIe siècle. Il n'est pas aisé de déterminer si ce dernier glissement va être conjugué à la question de la mixité résidentielle, mais il semble qu'une telle opération est à nouveau à l'ordre du jour. Ces glissements sont survenus dans le contexte d'une restructuration radicale de l'économie et d'une augmentation du nombre des migrants et de la diversité de leurs provenances.

Au cours des premières décennies du XXe siècle, la Suède est restée relativement homogène du point de vue ethnique. L'arrivée de Baltes et d'autres réfugiés pendant et après la Seconde guerre mondiale a donné lieu, au cours des années 1950 et 1960, à un tournant dans l'histoire de l'immigration en Suède. L'industrialisation rapide et la forte offre de travail qui l'a accompagnée ont conduit à une croissance non moins rapide de l'immigration. En plus de nombreux arrivants en provenance des autres pays d'Europe du nord, notamment de la Finlande (un processus encouragé par l'existence d'un marché du travail commun au sein de l'Europe du nord depuis 1954), les migrants sont principalement venus de Yougoslavie, Grèce, Allemagne de l'Ouest, Turquie, Royaume-Uni, Pologne et d'Italie. Ceci a principalement pris la forme de migrations liées au travail. À la fin de l'année 2001, 476 000 ressortissants étrangers vivaient sur le territoire suédois. En d'autres mots, en Suède, une personne sur vingt est un citoyen étranger et une personne sur dix est née à l'étranger. Le groupe de citoyens étrangers le plus nombreux est celui des Finnois (qui sont au nombre de 100 000). Suivent ensuite les Irakiens (36 000), puis les Norvégiens (33 000), les Danois (26 000), les Yougoslaves (21 000), les Bosniaques (20 000), les Allemands (17 000) et les Polonais (15 000).

Cette évolution a conduit la Suède à repenser sa politique dans le domaine du logement et celui de l'intégration. Elle s'est assortie d'une vaste restructuration de l'État social suédois, qui a été décentralisé dans une mesure considérable. Les municipalités sont désormais les principaux responsables des services publics tels que les services aux enfants et aux personnes âgées, l'assistance sociale et l'éducation. Cependant, on n'en est pas resté là : la progression du chômage au début des années 1990 a eu un effet négatif sur les revenus fiscaux des municipalités qui, pour surmonter cette perte de ressources, ont dû procéder à des économies dans le domaine des investissements municipaux, spécialement dans le domaine des crèches, de l'éducation et de l'assistance aux personnes âgées[57]. Dans ce chapitre, nous décrirons ces inflexions politiques et nous explorerons les raisons qui les sous-tendent : pourquoi les responsables politiques ont-ils décidé d'abandonner la politique du logement en tant qu'instrument d'intégration ? Quelles sont les preuves scientifiques disponibles qui soutiennent ces hypothèses et qu'en font les scientifiques ? Soutiennent-ils les aspirations gouvernementales ou s'y opposent-ils ?

---

57 Martinson, 2001.

## Logement et intégration : 1975-1995

Dans la période de l'après-guerre, la Suède a longtemps été marquée par une politique égalitariste, ce qui a rendu les responsables politiques très sensibles à toute forme d'inégalités. Les inégalités résidentielles ont reçu une attention centrale entre 1975 et 1995. Après la guerre, la politique suédoise d'intégration est née des inquiétudes des hommes politiques et des urbanistes suédois concernant la ségrégation et particulièrement la distribution inégale des groupes de population (définis selon leur âge, leurs revenus ou leur ethnicité) dans les différents types de logements (privés occupés par leur propriétaire, privé locatif, locatif social, etc.)[58]. Le soi-disant problème de ségrégation a été mis en évidence lorsque un groupe déterminé de ménages est parti vers des logements sociaux destinés aux familles nombreuses[59] au cours des années 1940 et 1950. Ces nouvelles unités locatives ont été construites dans le but de fournir de bonnes conditions de logements à tous types de ménages, mais ils ont été majoritairement occupés par de jeunes adultes. C'est pourquoi la principale inquiétude était la ségrégation entre les tranches d'âge ou les stades dans le cycle de vie. À la fin des 1960, la ségrégation résidentielle basée sur le statut économique a été reconnue comme un problème social, particulièrement dans le contexte des différences sociales entre les propriétaires occupants et les locataires des logements destinés aux familles nombreuses. Finalement, au début des années 1970, la ségrégation ethnique a aussi été identifiée en tant que problème social, spécialement lorsque que des migrants en provenance de pays tels que la Grèce, l'Italie et la Turquie ont eu tendance à se concentrer dans les logements sociaux nouvellement construits à destination des familles nombreuses[60]. Les politiques du logement visant à améliorer et à maintenir une certaine mixité sociale dans les zones urbaines étaient très fréquentes au milieu des années 1980 et au début des années 1990. Elles étaient perçues comme d'importants leviers pour améliorer la mobilité sociale et l'intégration socioculturelle. Au début, la principale crainte des responsables politiques était la dégradation de la compréhension mutuelle et le manque de tolérance entre les groupes. Par la suite, l'accent a été déplacé vers les effets négatifs de la concentration des ménages en difficultés et des migrants[61].

Le point de départ de cette politique du logement réside dans des tentatives de restructuration des « échecs » de ce qu'on a appelé le « Million Housing Program » dans les années 1960 et 1970. L'intention initiale de ce gigantesque programme de construction était de s'assurer que des logements de bonne qualité ne coûteraient pas plus que le quart du revenu disponible des ménages. Cette stratégie a été associée à d'autres objectifs visant à encourager l'entrée de ménages d'horizons divers dans les zones nouvellement urbanisées grâce à une offre de logements variés du point de vue des statuts d'habitation[62]. Cependant, à l'époque où la construction a été terminée, le mouvement de convergence vers les grandes

58 Murdie & Borgegård, 1998.

59 Les « multi-family housing » sont des logements sociaux construits par les services municipaux du logement à destination des familles comportant plus d'un enfant.

60 Murdie & Borgegard, 1998.

61 Borevi, 2001; Martinson et. *al.*, 2002.

62 Murdie & Borgegård, 1998.

villes a baissé en Suède du fait que les Suédois ont commencé à affluer en périphérie des villes, à la recherche de logements plus grands et de plus d'espaces verts (vague verte des années 1970), délaissant des appartements vides dans les quartiers nouvellement construits. « *De nombreux ouvriers immigrés avaient besoin d'un logement et se sont trouvés placés dans les appartements vides situés dans les nouveaux lotissements. De même, des gens qui avaient un statut social dit prioritaire ont été dirigés vers les quartiers du* Million Homes Program »[63].

Ainsi, avec le temps, les groupes marginalisés – surtout des Suédois pauvres dans les années 1970 et 1980 et par la suite surtout des groupes ethniques tels que les réfugiés – se sont trouvés concentrés dans ces logements modernistes perçus par la plupart comme peu attirants, le plus souvent situés en bordure des centres urbains. Dans les années 1980, certaines de ces zones se sont fait connaître comme des zones d'échec caractérisées par un fort taux de chômage et un fort taux de criminalité, des comportements déviants et des tensions ethniques. Malgré toutes les politiques sociales, ces problèmes se sont maintenus et n'ont pas été résolus. Afin de traiter ces problèmes, des programmes de restructuration de grande envergure ont été lancés qui consistaient à détruire une grande partie du parc de logements et à remplacer les logements détruits par de nouveaux logements. La rénovation urbaine a été largement perçue comme la solution miracle aux problèmes sociaux et économiques dans ces quartiers où la qualité historique et architecturale des bâtiments n'a pas reçu beaucoup d'attention. L'enjeu le plus important a été d'attirer dans ces zones les couches moyennes en général et leur capital (économique, social et culturel) en particulier.

Par la suite, la politique de mixité dans l'habitat a été accompagnée d'une politique d'intégration visant à éviter la concentration des demandeurs d'asile en ville et dans les zones périurbaines. Au nom de la « Whole of Sweden Strategy », les nouveaux demandeurs d'asile ont été dispersés dans l'ensemble du pays. « *À partir de 1985 et jusqu'à 1994, tous les demandeurs d'asile arrivant en Suède étaient priés daller résider dans un camp de réfugiés en attentant d'être fixés sur les décisions concernant leur statut. À partir de là ils, étaient répartis sur l'ensemble du territoire. Cette politique de dispersion intitulée "Whole of Sweden" a eu de nombreux opposants et a été perçue comme inhumaine, a posteriori* »[64]. De plus, elle s'est avérée infructueuse en période de récession économique : du fait que l'accès à l'éducation et au travail était réduit en dehors des villes, le taux de chômage a beaucoup progressé parmi les migrants. À partir de 1994, les demandeurs d'asile ont été autorisés à choisir de vivre avec leurs amis et/ou leur famille, ou, s'il n'en avait pas l'occasion, dans des camps administrés par l'État en dehors des principales zones urbaines. Dans ce cas, ils étaient rattachés à des instances locales qui avaient accepté de les recevoir et ils devaient accepter cette offre pour pouvoir accéder aux services collectifs tels que les cours de langue et les soins médicaux. Malgré les efforts directs et indirects[65] pour disperser géographique-

63 Martinson, 2001, p. 6.
64 Mack, 2003, p. 12.
65 Les guides du Conseil d'Intégration destinés aux demandeurs d'asile soulignent un tel effort. Ils valorisent les bénéfices à dégager de la vie en milieu rural, tels des contacts plus développés avec les locaux et soulignent les désagréments de la vie urbaine, tels que l'abus de drogues et d'alcool parmi les adolescents.

ment les demandeurs d'asile, la plupart d'entre eux se sont retrouvés dans les trois plus grandes villes de la Suède, Stockholm, Göteborg et Malmö. Selon Jennifer Mack, « *Environ la moitié des demandeurs d'asile sont parvenus à organiser leurs conditions de logement à leur arrivée, souvent avec des amis ou avec de la famille dans ces villes. Les Conseils d'Intégration s'attendaient à ce que très peu d'entre eux en soient capables. Ils choisissaient souvent les logements abordables que l'on trouve en bordure du centre-ville et qui sont liés au* Million Housing Program »[66].

## Débat scientifique

Malgré ces efforts, les inégalités sociales ont perduré. Une des rares évaluations réalisées par le gouvernement central, *The National Report on Social Conditions in Sweden* de 1997, avertit qu'une majeure partie de la société suédoise perçoit une progression de l'inégalité sociale et des problèmes de bien-être social. C'est à la fin des années 1980 que la situation s'est détériorée, spécialement pour les jeunes, les parents isolés et les migrants. Selon le rapport, la dégradation des ressources économiques de ces groupes et de leur statut socioéconomique devait même empirer au tournant du XXIe siècle. Pour ces groupes, les années 1990 ont été une période de difficultés toujours plus graves. L'argumentaire est le suivant[67] :

- En 1994, la majeure partie des habitants des trois villes les plus importantes – Stockholm, Göteborg et Malmö – vivaient dans des quartiers mixtes avec une distribution à peu près égale de revenus hauts et bas. Ce portrait est resté stable au cours des dix dernières années, malgré les efforts entrepris pour faire évoluer cette distribution.
- En 1993, un peu plus de 700 000 habitants des villes principales (28 % de la population locale) vivaient dans des zones d'habitat classifiées comme pauvres en 1986. Ils sont restés pauvres pendant les sept années suivantes et certains sont même devenus encore plus pauvres.
- Il y a d'importantes différences entre les conditions de vie dans les zones d'habitat mixtes et pauvres et celles des quartiers aisés. 30 % des personnes vivant dans les zones pauvres perçoivent des prestations sociales contre seulement 2 % dans les quartiers aisés.

Les stratégies de rénovation urbaine mises en œuvre au cours des années 1970 et jusqu'au début des années 1990 ont été critiquées et examinées par les chercheurs suèdois[68]. Les géographes Robert Murdie et Lars-Erik Borgegard concluent ainsi leur recherche consacrée à la segmentation spatiale et résidentielle datant de 1998 : « *Malgré la politique officielle d'intégration des groupes de migrants et de réfugiés, on constate une ségrégation continue et même une ségrégation accrue dans certains cas, à la fois en termes de distribution spatiale de ces groupes et de concentration au sein de différents types de logements.* » Les scien-

66 Mack, 2003, p. 12.
67 Social Report, 1997.
68 Oresjo, 1999 ; Hjarne, 1994 ; Cars, 1998.

tifiques soulignent que, compte tenu de la croissance économique, les résultats de ces ambitieux programmes de rénovation sont maigres. Ils ont aussi mis en évidence le déplacement des problèmes sociaux vers des ensembles résidentiels et des quartiers adjacents ainsi que l'influence de forces externes rendant les résultats imprévisibles et parfois opposés aux intentions initiales. Là où les améliorations ont été réalisées, elles n'ont pas été durables. Le Comité Urbain[69] a expliqué ces maigres résultats par un manque de perspectives de long terme et un manque de continuité et de coordination. Les évaluations ont été rares et, selon le Comité, les habitants n'ont pas été associés aux projets envisagés.

### Investissements dans le capital humain en faveur de la mobilité socioéconomique : 1995-2003

La crise économique des années 1990 a mis sous pression les leviers permettant de garantir des politiques égalitaires. Les politiques en vigueur concernant les migrants ont été mises en débat avec les tentatives demeurées infructueuses en matière de lutte contre la concentration au moyen de mesures dans le domaine du logement. C'est pourquoi l'attention s'est déplacée vers des interventions plus directes visant à l'amélioration de la situation de couches ethniques défavorisées, bien que l'ethnicité n'ait jamais été mentionnée comme critère de sélection. Les problèmes liés à la ségrégation et à l'exclusion sociale n'ont plus été perçus comme un problème lié au logement (« le chômage ne peut être écarté »), mais comme un « problème métropolitain »[70]. La mobilité résidentielle suit la mobilité sociale et non l'inverse. De nouvelles solutions ont été proposées à travers des politiques générales de bien-être social et des programmes spécifiques en faveur de la mobilité sociale, visant en particulier les quartiers en crise et caractérisés par des approches ascendantes. Cette transition a été symbolisée par le remplacement en juin 1998 du Conseil de l'Immigration par le Conseil de l'Intégration. Selon Martinson, « *En mettant en place cette nouvelle instance, le gouvernement a tenté de détourner l'attention des politiques centrées sur les migrants en tant que problème vers les politiques visant à fournir de meilleures conditions de vie pour tous au moyen de la promotion de l'égalité des droits et des chances.* »[71] On devait éviter de porter une attention spécifique aux questions relatives aux migrants et au logement.

### Politique urbaine

Avec l'attention nouvellement accordée aux politiques générales de bien-être social et les mesures visant plus directement à lutter contre les clivages socioéconomiques, une responsabilité plus grande a été confiée aux municipalités pour mettre au point des programmes sur mesure. À la fin des années 1990, le gouvernement suédois a lancé une politique métropolitaine en faveur des zones métropolitaines les plus défavorisées sur le plan social à l'échelle de la Suède (suite au programme connu sous le nom de Bloomburg). Selon le

69 Le Comité Urbain est un *think tank* mis en place par le gouvernement suédois pour fournir des données empiriques sur diverses questions politiques dont la rénovation urbaine.
70 Martinson et *al.*, 2002.
71 Martinson, 2001, p. 12.

chercheur néerlandais Van den Berg et ses collègues, « *Pour la première fois le gouvernement central a soutenu des programmes de travail visant directement les villes* »[72]. Le glissement politique opéré a ainsi signifié un glissement en matière de gouvernance : le renforcement des programmes socio-économiques locaux a procuré plus de pouvoir aux municipalités pour mettre au point leur propre politique. Ce glissement en termes de gouvernance a-t-il permis d'obtenir de meilleurs résultats ? C'est l'objet d'un débat ultérieur. Dans la politique menée, l'accent a été mis sur la coopération : l'objectif de l'Initiative Métropolitaine était de réunir les habitants, les associations, les municipalités, les régions, les conseils d'arrondissements urbains et l'État dans leur lutte contre l'exclusion sociale, économique et ethnique. À cette fin, une Délégation Urbaine a été installée en 1999 avec pour mission de développer et de coordonner la politique urbaine suédoise. Avec un certain nombre de municipalités métropolitaines, la Délégation a préparé des accords locaux en faveur des quartiers les plus défavorisés des aires métropolitaines. Selon Van den Berg, « *Au total 225 millions d'euros ont été alloués pour une période de trois ans (1999-2002) aux projets préscolaires, au développement linguistique, aux sports et aux loisirs et à l'intégration des adultes. Les municipalités ont pu émettre des propositions budgétaires pour financer des initiatives locales dans la lignée de ces objectifs. Une attention spéciale a été accordée à des projets visant à renforcer l'autosuffisance.* »[73] Bien que ces mesures aient été présentées comme ne tenant pas compte des spécificités ethnoculturelles, elles se sont principalement concentrées sur ce que les scientifiques ont appelé des « lieux ethniques » (« ethnoplaces »). Dans un sens, cette vision des choses renvoie clairement aux idées de l'École de Chicago (la mobilité sociale conduisant à la mobilité résidentielle).

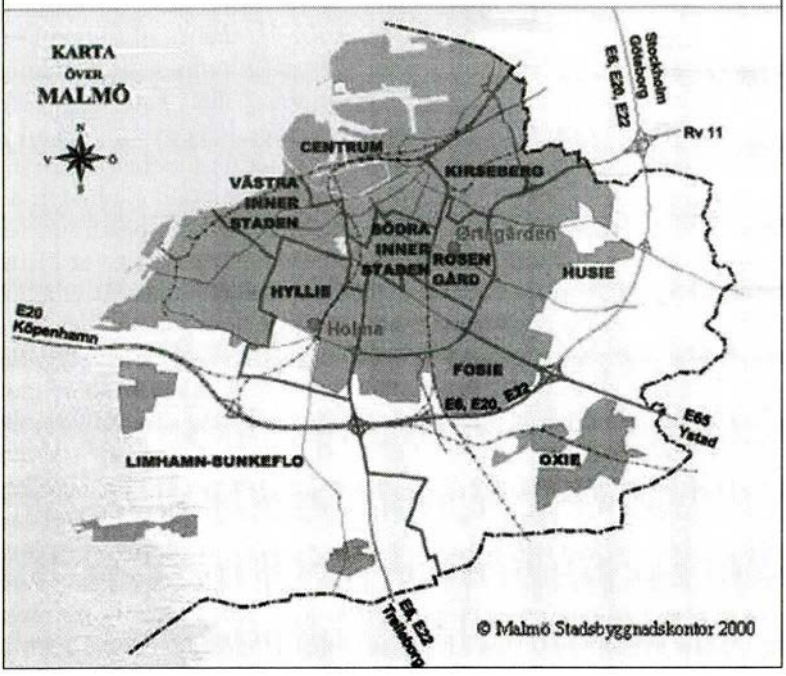
## Malmö

Malmö a été une des sept municipalités à recevoir des crédits de la part du gouvernement central. Malmö est la troisième ville de Suède et c'est un centre d'échanges commerciaux de premier plan. La ville fait partie de la région d'Öresund, comprenant les régions urbaines de Copenhague (au Danemark), de Malmö et de Lund.

Pendant plus de cent ans, Malmö a été une des principales villes industrielles de la Suède, mais comme beaucoup d'autres villes industrielles européennes, elle a dû affronter de graves problèmes au cours des dernières décennies. La désindustrialisation a fait de Malmö une des villes les plus pauvres de Suède. Comparé aux données statistiques nationales suédoises, Malmö est affligée d'un fort taux de chômage et de faibles niveaux éducatifs. De plus c'est la plus forte concentration de migrants dans le pays. Dans les écoles du centre-ville, environ 50 % des élèves ont une origine étrangère. Le manque de confiance en la qualité des écoles incite certains habitants à quitter le centre-ville quand ils peuvent se le permettre. Il en va de même pour le logement : les quartiers situés en bordure du centre historique n'attirent pas les gens qui peuvent se permettre de

72 Van den Berg et *al.*, 2001, p. 95.
73 Van den Berg et *al.*, 2001, p. 96.

Figure n° 1 : Carte de Malmö.




vivre ailleurs. C'est pourquoi la ville a eu recours aux crédits du gouvernement central pour mettre au point des programmes sociaux visant à lutter contre le chômage, la dépendance vis-à-vis des allocations de complément au revenu et la maîtrise insuffisante de la langue suédoise. Ces programmes étaient donc majoritairement centrés sur la mobilité socioéconomique et visaient à renforcer l'accès au marché du travail. En vue de favoriser l'accès des chômeurs de longue durée qui perçoivent des allocations, des programmes de langue et d'éducation ont été offerts. Une initiative intéressante est celle qui a consisté à instauré des « secrétaires à l'intégration » représentant les quatre groupes ethniques les plus importants dans le district urbain de Hyllie. Ces « intégrateurs » étaient chargés de créer des réseaux de personnes ayant la même origine ethnique et d'arrimer ces réseaux à la société suédoise, en particulier les responsables politiques et d'autres personnalités nationales[74] (il s'agit donc d'établir des ponts entre différentes formes de social capital sans qu'il soit question de mixité résidentielle !). Leur travail s'avère fructueux. De tels programmes sont mis en œuvre à Stockholm, bien qu'ils ne soient pas financés par le gouvernement national mais dans le cadre d'un programme européen apportant des subventions aux pactes locaux pour l'emploi. Une initiative similaire est celle qui consiste à instaurer des « travailleurs du lien » (« linkworkers ») : une nouvelle forme de travailleurs sociaux qui ont pour mission d'établir des ponts entre des organisations et des groupes différents. Ils recrutent par exemple des étudiants

74 Van den Berg et *al.*, 2001, pp. 98-99.

issus de l'immigration au niveau des lycées professionnels et des universités pour servir d'exemple à d'autres jeunes migrants. Par ailleurs, le conseil municipal tente d'établir des liens entre les entreprises et les écoles en fournissant des stages pour les étudiants.

Le conseil municipal est prudent quand il s'agit de qualifier les résultats de l'Initiative Métropolitaine : l'argent consacré par le service de l'Intégration et de l'Emploi à l'enseignement et la création d'emplois n'a pas atteint de bons résultats pour l'instant. D'après Britta Störm, du service de l'Intégration et de l'Emploi « *il s'est avéré difficile d'aider les migrants, ce qui a conduit certains travailleurs sociaux et certains fonctionnaires à perdre espoir. Bien que certaines actions aient été couronnées de succès, il a été difficile de diffuser les résultats dans l'ensemble de la ville qui compte dix arrondissements autonomes sur le plan politique.* » Le passage à la gouvernance locale a en effet posé la question de l'harmonisation. Au lieu de tiraillements permanents entre le gouvernement national et les municipalités, le jeu s'est étendu à une lutte de pouvoir entre les municipalités et les arrondissements locaux. Cherchant à fournir un nouveau soutien, le gouvernement a lancé un nouveau projet avec pour devise « le bien-être pour tous ». L'idée centrale de ce projet est que la punition (suppression des prestations sociales à ceux qui ne participant pas aux cours de langue) doit être accompagnée de récompenses en vue de motiver les gens à adopter le comportement souhaité. Il n'est pas évident de savoir en quoi ce projet diffère de l'Initiative Métropolitaine puisque le fait de récompenser (avant ou sans punition) était déjà partie intégrante de ce projet.

Il est cependant clair que Malmö demeure une ville ségrégée. Par exemple, l'arrondissement de Rösengard, qui est au niveau de la Suède la zone la plus ségrégée sur le plan ethnique, a un centre commercial qui vise à rassembler l'ensemble des habitants (qui a même obtenu un prix pour cette raison), mais malgré ces efforts les Suédois qui fréquentent le centre commercial interagissent peu avec la population migrante. Ce sont des mondes très différents qui ne se mélangent pas. Britta Störm accuse l'image négative de Rösengard : « *Bien qu'il n'y ait pas plus de criminalité enregistrée que dans les arrondissements environnants, cette zone est perçue comme moins sûre en raison des délits commis dans des lieux publics et qui ont été mis en exergue par les médias.* »[75] Ce quartier a été un haut lieu de la rénovation urbaine et des programmes sociaux pendant de nombreuses années. Selon la municipalité, le quartier de Möllevangen est une réussite : une zone urbaine qui a récemment été rénovée et où différents groupes ethniques coexistent avec des Suédois de souche. Ces derniers sont attirés par de nombreux commerces et restaurants ethniques qui se trouvent au cœur du quartier. De plus, la zone portuaire, qui a été rénovée et où se trouvent désormais des logements onéreux et occupés par leur propriétaire, offre désormais un boulevard où les jeunes se tiennent et se rencontrent pendant la période estivale. Cependant, le centre-ville historique est une zone où seuls des Suédois de souche résident alors que les banlieues sont le territoire exclusif de différents groupes de migrants.

---

75 *Ibid.*

Le conseil municipal de Malmö encourage des projets en vue de mélanger les citoyens, mais mélanger n'est pas entendu au sens résidentiel : il s'agit plutôt de mixité économique et de mixité scolaire. Les résultats de ces projets sont décevants : les migrants trouvent que dans certains quartiers il est difficile de créer leur propre entreprise pour y favoriser la mixité économique. La pratique du ramassage scolaire des enfants migrants en vue de les mener vers des écoles dites blanches et éviter ainsi l'émergence d'écoles dites noires a aussi rencontré des obstacles : elle a été abandonné il y a deux ans en raison de la difficulté d'impliquer les parents. Il semble qu'il n'y ait pas de stratégie de mixité résidentielle. Selon Britta Störm, « *la stratégie politique privilégiée aujourd'hui à Malmö est d'éduquer les gens là où ils vivent* » (ce qui coïncide avec l'approche en termes de capital humain). Le logement n'est plus considéré comme un levier d'intervention gouvernementale pour favoriser la mixité sociale. Cette perception a une raison pratique : le conseil municipal a peu d'influence sur l'attribution des logements. Cette responsibilité échoue aux bailleurs sociaux locaux. Jusqu'à une période récente, leur système d'attribution était basé sur le principe du premier entré premier sorti (avec des listes d'attente), qui permettait d'assurer un accès au logement ouvert et égal pour tous les habitants. Malheureusement, ce système a renforcé les effets de ségrégation au lieu de les amoindrir. En réponse à cela, le plus grand bailleur social de Malmö, le MKB, a rétabli son contrôle dans l'attribution des maisons et a attribué des maisons à des habitants qui cherchaient un nouvel endroit pour vivre[76]. Cependant, le conseil municipal envisage de reprendre le contrôle du système d'attribution des logements. La raison à cela est qu'une évaluation récente indique que le bailleur social empêche l'accès des migrants à certains quartiers. Le service municipal du logement a essayé d'appliquer des mécanismes de hasard dans la répartition des gens selon l'ethnicité (réduisant ainsi le choix des demandeurs de logements en leur interdisant de choisir des appartements dans des zones où il y avait déjà « trop » de ressortissants d'un même pays). Des poursuites judiciaires les ont empêchés de continuer dans cette voie. Ils ont alors remarqué que la ségrégation selon l'ethnicité avait augmenté, qu'elle était volontaire, que le vandalisme avait considérablement baissé (renforcement du contrôle social du fait de l'homogénéisation socio ethnique locale) et que le taux de rotation dans le parc de logements avait également baissé (ce qui était à l'avantage du bailleur municipal puisque toute rotation est coûteuse, sans compter les bienfaits de la stabilité sociale dans le quartier). Bien qu'ils revendiquent la mixité dans les ensembles résidentiels, ils ont recours à une stratégie différente dans la pratique. Selon Britta Störm, « *Ils n'autorisent pas les Suédois à vivre dans un quartier où il y a une dominante de*

76 Une autre tentative de réguler l'offre de logements a récemment été menée à Stockholm. Au début des années 1990, on envisageait de réduire la concentration des migrants dans l'arrondissement de Rinkeby. Dans ce cas, ce n'était pas l'accès des Suédois à certains quartiers qui était mis en question mais les migrants ; l'ethnicité était donc un critère explicite de sélection. Dans les années 1990, l'arrondissement de Rinkeby avait le plus fort taux de résidents nés à l'étranger (jusqu'à 61 %). Pour enrayer ce processus, un bailleur social local a décidé que les nouveaux migrants devraient être plus équitablement répartis sur un plus grand ensemble d'arrondissements. Les nouveaux migrants n'y étaient plus bienvenus depuis un certain temps. La contestation populaire a empêché cette forme de diversification ethnique (Westin, 1997).

*migrants car il y a un plus grand risque qu'ils en partent et donc qu'ils mettent en cause la stabilité de la population* » (et les coûts liés au déménagement pour le bailleur ; selon l'interprétation de l'auteur). D'après Britta Störm, malgré leurs différences au niveau de la logique, MKB est favorable aux programmes sociaux du gouvernement et a participé à divers projets visant au renforcement de la participation dans les quartiers. Par exemple, il a mis en place des associations d'habitants chargées de gérer des fonds collectifs pour l'entretien et des services et il a proposé des logements moins élevés aux habitants qui faisaient eux-mêmes l'entretien de leur logement. Dans un quartier où se trouve une majorité de migrants, on envisage de construire des logements étudiants en vue de modifier la composition de la population. Avec le retour du conseil municipal dans le contrôle des mécanismes d'attribution, il est plus probable que l'on se préoccupe de mixité résidentielle : selon Britta Störm « *la mixité serait plus mise en avant si elle était possible et abordable.* »

## Nouvelles avancées vers l'intégration ethnique (et la mixité sociale ?) : de 2003 à aujourd'hui

Le débat qui a lieu à Malmö n'est pas un cas isolé en Suède. Bien que des projets locaux aient conduit à certains résultats en termes de renforcement du capital humain, la ségrégation et les concentrations des ménages pauvres n'ont pas été enrayées. Dans une étude publiée en octobre 2002, la société suédoise des statistiques a annoncé qu'en Suède les réfugiés risquaient de devenir une « sous-classe permanente » en raison de l'extrême discrimination sur la marché de l'emploi et d'autres formes de racisme systématique. Le rapport indique que : « *malgré les nouvelles politiques directes concernant l'intégration structurelle, le pourcentage de migrants réfugiés qui travaillent a baissé d'un tiers au cours de la dernière décennie.* »[77] L'échec dans l'intégration des migrants à la société suédoise en général et au marché du travail en particulier a conduit à des débats houleux dans le monde politique et dans les médias ainsi qu'à d'importants questionnements. Les données chiffrées et à nouveau l'échec apparent des politiques socioéconomiques et d'immigration ont résolument fait de l'intégration et de la culture des questions d'actualité sur le plan politique et social. Les médias et le débat public ont relayé diverses histoires de violence ethnique, spécialement de violence envers les femmes et d'atteintes à l'honneur. Concernant ce dernier point, la Loi sur la Discrimination Ethnique a été votée par le parlement suédois en 2003 dans le but de créer des « communautés basées sur la diversité ». Il n'est pas clair de savoir si cette diversité est définie en des termes de mixité dans l'habitat ou si c'est l'intérêt pour l'intégration socioéconomique qui prévaut.

À nouveau, on retrouve des notions qui lient la ségrégation spatiale à l'exclusion sociale. La question « Comment peut-il y avoir une ségrégation spatiale extrême dans les villes d'un pays qui se glorifie d'être socialement progressiste et favorable à l'immigration ? » refait régulièrement surface dans les médias suédois. Selon Jennifer Mack dans son article sur l'intégration et la ségrégation,

77 Cité dans Mack, 2003, p. 6.

« *dans des villes comme Stockholm il y a des zones clairement définies comme étant "suédoises" et d'autres "migrantes", délimitées par la différence et l'exclusion* »[78]. Entre autres domaines, on cherche des explications au niveau des processus de gentrification. Du fait de la rénovation et des loyers plus élevés, le centre-ville (par exemple à Stockholm) est devenu de moins en moins accessible aux groupes à bas revenus. C'est pourquoi les migrants ont été de plus en plus « rejetés » vers les quartiers situés en lisière de la ville[79]. D'un autre côté, dans une ville comme Malmö, le centre-ville – à l'exception du secteur historique – n'est pas très prisé parmi les couches moyennes. Des concentrations de migrants existent toujours à proximité du cœur de la ville. On ne constate pas de processus de gentrification dans toutes les villes suédoises. Ou alors de tels processus peuvent être considérés comme positifs en termes de force potentielle en faveur de la déconcentration (par exemple à Malmö). Est-ce pour cela que la mixité sociale est de nouveau à l'ordre du jour ? Mona Sahlin, ministre du Logement et de l'Environnement Construit, insiste, au Parlement suédois, sur l'importance du logement et de la mixité sociale : « *Je suis favorable à la mixité des statuts d'habitation dans tous les quartiers de notre pays. Peu importe si je l'envisage du point de vue des aspects sociaux ou en termes d'intégration (ethnique), il est vital qu'il y ait autre chose que du locatif dans nos larges ensembles de logements (périurbains) et que les centres-villes comprennent non seulement des appartements en propriété privée mais aussi du logement locatif* ». Les concentrations de ménages à bas revenus peuvent être contrecarrées par l'attraction des couches moyennes prospères : « *Cela doit être du bon logement dans des quartiers sûrs et bien desservis comme on en trouve dans d'autres parties des villes. Ces zones doivent être caractérisées par une grande variété qui implique qu'il soit à la fois possible et intéressant d'y vivre pour les ménages qui ont un revenu supérieur à la moyenne* »[80]. Jusqu'ici ces intentions déterminées n'ont pas été relayées par des interventions politiques assorties de moyens financiers et restent principalement rhétoriques. En restera-t-on là ?

Ignorer le thème de la ségrégation – à l'issue d'une période où l'on définissait le problème en d'autres termes – ne semble plus possible en Suède compte tenu du débat de Malmö et des questions soulevées par la Société Suédoise des Statistiques. La nouveauté dans le débat est le lien direct avec les questions migratoires. Le puissant tabou suédois sur la définition de la ségrégation en des termes ethniques est sur le point d'être rompu mais il persiste toujours. La peur d'être accusé de discrimination et « d'entrer dans la voie danoise » (où un parti de droite a été élu et a placé les questions relatives aux migrants au premier plan de l'agenda politique) provoque un débat sur la ségrégation ethnique et l'intégration qui pourrait devenir une voie dangereuse où les responsables politiques s'engagent prudemment. Cependant, l'insistance sur la tolérance culturelle débouche en pratique sur l'adoption d'une stratégie de l'indifférence et de l'évi-

78 Mack, 2003, p. 8.
79 Murdie & Borgegard, 1998.
80 Discours de Mona Sahlin au Parlement suédois le 15 novembre 2004. Les citations proviennent d'une conférence de Roger Andersson (AMIDst lecture du 19 avril 2005 à l'Université d'Amsterdam, intitulée : "Congregation, Flight and Avoidance. Understanding settlement patterns and strategies of immigrants and natives in Amsterdam and Stockholm").

tement des migrants par les Suédois. Selon les mots de Britta Störm de la municipalité de Malmö, « *La politique suédoise d'intégration est basée sur l'hypothèse d'un processus mutuel, qui fonctionne bien au niveau du discours (diversifier ou mourir), signifie ségrégation en pratique. Cela devient une menace pour les gens quand cela arrive dans leur bureau.* » Quand il s'agit de choisir entre un nouveau collègue de souche suédoise et un nouveau collègue migrant, la plupart des gens optent pour le premier. Cela a provoqué des formes d'auto-accusation parmi les Suédois (les migrants ne peuvent pas être accusés d'avoir peu de contacts avec les Suédois). L'attitude dominante jusqu'à maintenant a été que les migrants des zones ségrégées sont impuissants, c'est pourquoi le gouvernement a échoué à les aider. Ce n'est pas de leur faute. En ce sens les Suédois se considèrent comme plus « civilisés » que les Danois : la politique menée à Copenhague, qui part explicitement du principe que la politique de régénération est utilisée pour « vider les ordures », est majoritairement vue comme rejetant la faute sur les victimes. La crainte des accusations de discrimination est renforcée par le débat scientifique. De nombreux scientifiques suédois ont mis l'accent sur le facteur de la discrimination. À de nombreuses reprises, l'échec politique et la preuve empirique de la concentration ont été attribués aux procédures discriminatoires (la reconstruction sociale de la discrimination, le racisme des gardiens comme explication de la ségrégation). Les responsables politiques rendent aussi compte de cette vision des choses. Britta Störm commente en ces termes les modestes performances des politiques de liaison dans le domaine éducatif : « *Pour jeter un pont on a besoin de deux piliers mais le côté suédois demeure problématique.* »[81] Une étude menée récemment par le parti libéral (dans l'opposition) dans 1 000 à 2 000 quartiers a mis en évidence une carence de progrès qui a généralement été interprétée comme un échec social-démocrate.

## Débat scientifique

Il est évident que les problèmes empirent. Dans l'arène politique les problèmes sont perçus comme des fossés qui se creusent dans la société, mais étonnamment la ségrégation est peu mobilisée dans le débat sur la mixité sociale. Les scientifiques critiquent les hommes politiques (et d'autres scientifiques) pour leur lenteur dans la perception et le traitement des effets de quartier. Andersson[82] conclue par exemple son étude des effets de quartier en indiquant que les effets de contexte ne sont pas suffisamment pris en compte, ni dans le débat politique ni dans le débat universitaire sur les projets territorialisés. Des recherches menées dans d'autres pays montrent que les effets de quartier sont spécialement manifestes en Suède et donc qu'une politique de mixité sociale est envisageable bien qu'il n'y en ait pas eu depuis les années 1990. Musterd et Andersson[83] ont testé l'impact de la composition sociale de l'environnement résidentiel pour la mobilité sociale des habitants néerlandais et suédois qui perçoivent des prestations sociales. Ils n'ont pas trouvé d'effets de quartier pour la

81 Entretien du 18 mars 2005.
82 Andersson, 2004.
83 Musterd & Andersson, 2001.

population la plus défavorisée aux Pays-Bas après avoir analysé environ 1,4 million de cas. « *Il importait peu que des individus pauvres (percevant des revenus sociaux) vivent dans des environnements homogènes pauvres, dans des environnements homogènes plus riches ou dans des environnements mixtes : le pourcentage d'individus n'étant pas engagés dans un processus de mobilité sociale ascendante est resté à peu près le même entre 1989 et 1994, même après avoir pris en compte le type de ménage, le niveau d'urbanisation, la mobilité et le niveau d'instruction.* »[84] En Suède cependant, les effets de quartier sont manifestes dans les trois plus grandes villes suédoises. Musterd et Andersson expliquent ces différences en montrant que les différences relatives importent, même dans des situations égalitaires. Les différences relatives entre la Suède et les Pays-Bas se trouvent, selon les auteurs, dans l'orientation politique et la rapidité et l'envergure des processus migratoires.

Andersson a mené des recherches complémentaires[85] qui lui permettent de spécifier l'effet de quartier pour trois ensembles territoriaux suédois (les municipalités de Gävle, Jönköping et Västerås). Son étude montre clairement que les effets territoriaux influent sur la trajectoire socioéconomique des habitants, en particulier le niveau d'instruction mais aussi l'emploi futur des habitants. L'environnement, défini en termes de quartier (espace sociodémographique), a une incidence, pour un adolescent, sur son statut professionnel quand il aura environ 25 ans, et ce même si l'on tient compte des caractéristiques du ménage dont il est issu. Les résultats de recherche montrent que des zones pavillonnaires peuplées de familles des couches moyennes offrent le meilleur cadre pendant l'adolescence à corriger des résultats universitaires ultérieurs. Les logements sociaux destinés aux familles nombreuses et construits pendant le Million Programme offrent moins de perspectives favorables pour les individus. Les données longitudinales et territorialisées (géocodées) pour la région de Stockholm recueillies par Asa Brama et Andersson montrent une ségrégation ethnique qui a rapidement progressé entre 1990 et 2000. Une analyse complémentaire montre que la ségrégation est caractérisée par un mouvement de Suédois qui quittent la zone et des migrants qui y entrent. La cause et l'effet sont difficiles à distinguer mais Brama conclue cependant que : « *de nombreux Suédois semblaient déjà éviter ces zones avant qu'elles deviennent des lieux de concentration de migrants et ce pour des raisons complètement différentes. Somme toute, la forte proportion de migrants ne fait probablement rien pour améliorer la réputation d'un quartier déjà peu attractif. De nombreux Suédois semblent peu disposés à entrer dans de telles zones résidentielles où une majorité de résidents ont une origine immigrée – à condition qu'ils aient eux-mêmes d'autres alternatives* »[86].

## Conclusion

En résumé, un nouveau glissement sociétal et politique se profile doucement, lequel place les questions de ségrégation ethnique et d'immigration au cœur

84 Musterd & Andersson, 2001.
85 Andersson, 2004.
86 Article à paraître suite à la conférence AMIDst d'Andersson le 19 avril 2005 à l'Université d'Amsterdam.

des politiques et du débat scientifique suédois. En raison des critiques émises par les scientifiques, la mixité sociale semble effectuer un retour sur la scène nationale. La mixité sociale dans l'habitat semble cependant un instrument peu utile pour atteindre cet objectif. Sur la base des expériences passées, le soutien à ces politiques sera limité et le débat sur la mixité sociale souligne l'importance d'autres sphères de la société pour établir des liens entre les groupes. Les programmes sociaux visant à relier les groupes de migrants au reste de la société (tels que les « travailleurs du lien » et les « secrétaires d'intégration » à Malmö) sont plus susceptibles d'être des leviers efficaces. La ségrégation a cependant été un important sujet de débat dans le monde politique et dans le monde scientifique de l'après-guerre suédois. La séparation et la distance sociale/spatiale ente les différents groupes composant la société (qu'ils soient définis en termes d'âge, de classe, de logement ou d'ethnicité) est largement perçu comme problématique, spécialement pour l'intégration dans la société suédoise. La tradition suédoise de l'égalitarisme radical ne permet qu'une politique générale d'inclusion et donc pas de politiques spécialement orientées vers les minorités. Les minorités ne reçoivent donc pas de traitement particulier et les Suédois de souche ont la responsabilité de les considérer normalement, ou en d'autres mots d'éviter toute discrimination envers elles. La réalité de la discrimination (qui a été mise en evidence par les chercheurs) est donc perçue comme un échec par les Suédois de souche.

L'échec de la lutte contre la ségrégation est même perçu comme un échec général de la société dans son ensemble. Les effets de quartier sont ignorés dans le débat politique. À la place, des crédits et du temps sont consacrés à l'intégration à certaines sphères de la société suédoise, en particulier l'éducation et le travail. Les déceptions rencontrées à l'époque des programmes de rénovation urbaine à grande échelle (leur échec à réaliser la mixité sociale) devraient être prises en compte. Cependant, les critiques scientifiques se concentrent principalement sur les erreurs de procédures. Il semble y avoir un fossé entre les solutions proposées et les preuves empiriques apportées par la recherche scientifique en faveur de ces solutions. Nous savons que c'est en raison des programmes de rénovation urbaine que le parc du logement des principales villes a un niveau de qualité relativement élevé, diminuant de ce fait les besoins en termes de politique du logement. Seuls quelques scientifiques critiquent le contenu politique et insistent sur le manque d'attention pour les effets de quartier et donc le besoin de mixité sociale. Alors que les politiciens ignorent la question de la mixité sociale quand ils définissent les problèmes en termes de fossés qui se creusent au sein de la société, les scientifiques semblent plaider en faveur de la mixité sociale dans les politiques gouvernementales. Traditionnellement, la politique suédoise en matière d'immigration a été plus centrée sur la dispersion des problèmes (*moving to opportunity?*) que sur l'intégration selon une approche territoriale. Le sens de l'urgence qui est présent aux Pays-Bas actuellement manqué en Suède où les groupes ethniques ne sont plus une minorité. Cependant, ce sens de l'urgence a pris un certain élan récemment grâce à de nouvelles preuves empiriques de l'installation et même de l'aggravation de la ségrégation ethnique.

# La mixité sociale en Belgique

La Belgique compte environ 10,4 millions d'habitants, dont approximativement 6,2 millions de néerlandophones (dont environ 200 000 à Bruxelles), 4 millions de francophones (dont 3,2 millions en Wallonie et 800 000 à Bruxelles) et 70 000 germanophones. En 2004, la Belgique est organisée selon un fédéralisme double qui se matérialise d'un côté par l'existence de trois régions (la Région Flamande, la Région Wallonne et la Région Bruxelles Capitale) et d'un autre côté par des communautés linguistiques : la communauté flamande, la communauté française et la communauté germanophone. Cependant les Flamands ont fusionné leurs institutions territoriales et linguistiques. Depuis lors, ils ont un parlement flamand et un gouvernement local flamand qui ont tous les deux leur siège à Bruxelles. En revanche, les francophones ont maintenu la distinction entre les instances territoriales et les instances linguistiques. De ce fait, il est très difficile de mettre en place et de coordonner une politique de la ville au niveau wallon. Les plus grandes villes du pays sont Anvers, Bruxelles, Gand, Liège, Charleroi, Bruges et Namur.
Pour le cas de la Belgique, nous avons lié le thème de la mixité sociale à celui du développement de la « politique de la ville » (*stedelijk beleid* en flamand). La structure fédérale double rend cependant impossible la conduite d'une politique de la ville unique : chaque région et chaque niveau conduisent leur propre politique. Ainsi, il ne peut être question de hiérarchie dans la réglementation : un décret flamand ou wallon ou encore une ordonnance bruxelloise ont autant de force qu'une loi fédérale. Dans la pratique, divers discours en matière de politique de la ville convergent avec pour chacun un contenu propre et des accents propres : « *Au niveau fédéral l'accent est mis sur la sécurité, les relations entre les villes, leurs périphéries et les régions, la fiscalité (le niveau optimal d'impôts immobiliers). En Wallonie, la politique se concentre sur la lutte contre la pauvreté et le développement de quartier. À Bruxelles on cherche à favoriser l'accès de tous au marché du logement* (qui n'a pas accès ?) *et le développement d'une administration dynamique* (?) »[87]. Un facteur complique encore l'or-

87 Conférence Belgo-Néerlandaise, 21 novembre 2000 à Eindhoven.
Voir http://www.bnc-cbn.net/algemeen/frans/indexintro.htm

ganisation administrative : de nombreux parlementaires sont en même temps les gestionnaires de petites villes et de ce fait des intérêts locaux se trouvent défendus au niveau de la politique nationale et *vice versa*. C'est pourquoi nous avons choisi d'étudier la politique de la ville de chaque région belge de manière autonome.

# La mixité sociale en Flandre

Peter van der Graaf

## Introduction

C'est la politique de la ville qui est au centre de ce chapitre ainsi que le discours scientifique qui s'y rapporte. La structure territoriale propre à la Flandre (du fait d'une périurbanisation qui dure depuis des décennies) et la dualité économique qui en découle constituent un ressort important de la politique de la ville flamande. Dans la résolution de cette dualité, la mixité sociale est une formule miracle fréquente, tant sur le plan implicite qu'explicite. En outre, l'ascension du parti politique d'extrême droite *Vlaams Blok*[88] a fortement contribué à faire de l'immigration un thème politique et à le mettre au cœur de la politique de la ville en Flandre alors que l'immigration est surtout perceptible dans les grandes villes. Divers scientifiques flamands ont analysé ce discours et c'est en citant leurs travaux que nous essayerons de reconstituer les discours politiques autour de la politique de la ville et la rénovation urbaine. Puis nous nous plongerons dans le débat scientifique sur la politique de la ville en général et la mixité sociale en particulier.

## Périurbanisation et dualisation

Christian Kesteloot, rattaché à l'Université Catholique de Louvain, a mené une recherche sur l'urbanisation en Flandre pour le compte du Taskforce Politique de la ville[89]. Il y définit la Flandre comme un réseau de grandes, moyennes et petites villes qui entretiennent des relations mutuelles. La Flandre peut ainsi être vue comme une grande ville, mais une ville qui se compose de nombreux centres urbains de petite taille et non pas une ville de rand mondial. Selon Kesteloot, la Flandre est en cela unique en Europe du nord-ouest : « *Nulle part ailleurs, ni même en Wallonie sauf à Tournai, les*

88 Aujourd'hui rebaptisé *Vlaams Belang*, « l'intérêt flamand », parce que le nom initial était accusé d'inciter à la discrimination.

89 C. Kesteloot, 2002. Les Taskforces sont des « think tanks » mis en place par le gouvernement fédéral en vue d'accompagner la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Ils sont généralement composés de grands noms de la science et de hauts fonctionnaires.

*régions urbaines*[90] *ne sont si étendues. C'est précisément la taille de la banlieue et de la zone peuplée de personnes qui travaillent en ville tout en vivant à l'extérieur qui renforcent l'impression que la Région Flamande se compose de petites villes.* »[91] Le rapport entre la surface totale du territoire urbain et la population qui y vit est de 0,53 pour la Flandre. Pour Francfort, ce rapport est de 0,33, pour Paris de 0,22, pour Lille, Londres et la Ruhr de moins de 0,20 et pour la Randstad aux Pays-Bas il y a 0,11 ha par habitant[92]. L'effet « petite ville » est dû, selon Kesteloot, à un processus de périurbanisation qui dure depuis des décennies. Il soutient que la périurbanisation correspond, en Flandre, à une stratégie intentionnelle en vue de favoriser la croissance économique, encouragée à la fois par les pouvoirs publics et la société civile. Les pouvoirs publics favorisent la périurbanisation en encourageant l'accès à la propriété, avec l'appui des institutions catholiques, désireuses de maintenir les ouvriers en dehors des villes et de contrecarrer la désaffection des services religieux et la progression du socialisme. Aux yeux de Kesteloot, cela a conduit à la désaffection de la ville : « *120 années de conflits socioéconomiques et de conflits de valeurs ont fait d'habiter dans sa propre maison et en dehors de la ville un compromis généralement accepté [...] L'absence totale de planification effective jusqu'à tard dans les années 1970 s'est chargée de l'espace nécessaire, le zèle keynésien développé au niveau national pour développer des infrastructures associé aux efforts locaux pour assimiler croissance de la population urbaine et croissance de la prospérité ont pourvu aux conditions nécessaires d'une aspiration au morcellement essentiellement flamande, qui réduit la ville à un atelier* »[93].

La périurbanisation des années 1960 et 1970 a selon lui conduit à l'avènement d'une nouvelle structure socio spatiale dans la ville. Les riches, et plus tard les couches moyennes, ont quitté la ville centre dès qu'ils ont pu se permettre une nouvelle habitation en périphérie. C'est ainsi qu'à partir de la seconde moitié des années 1970, ils ont été remplacés par des travailleurs migrants dans les logements bon marché des quartiers construits au XIXe siècle. Kesteloot parle d'une ville ségrégée avec des pauvres et des migrants au centre et des riches à la périphérie. La crise économique du début des années 1980 a quelque peu freiné le processus de périurbanisation, mais a aussi maintenu la ségrégation : le chômage et l'insécurité au niveau des revenus ont fait qu'une part plus importante de population de ces quartiers centraux n'ont pas pu déménager vers des quartiers plus chers. En cela, il est question d'un seuil double aux yeux de Kesteloot : ce n'est pas seulement l'insécurité au niveau des revenus qui empêche les gens de déménager vers un meilleur quartier, mais le fait de quitter les quartiers ethniques signifierait aussi la perte de l'accès à l'infrastructure ethnique[94].

---

90 Les régions urbaines sont entendues par Kesteloot comme un concept visant à décrire les villes d'après-guerre qui peuvent être décomposées en trois parties : le noyau central de la ville (les quartiers centraux très densément construits, incluant le noyau historique et les extensions du XIXe siècle), suivi par l'agglomération (la zone urbanisée de façon continue) et enfin la banlieue qui comprend les zones « ayant une vue essentiellement rurale mais dont les usagers urbains sont dominants » (C. Kesteloot, 2002, p. 4).

91 C. Kesteloot, 2002, p.7.

92 Selon les calculs de Kesteloot sur la base de données fournies par Vandermotten et *al.*, 1999.

93 C. Kesteloot, 2002, p. 24.

94 C. Kesteloot, 2002, p. 20.

Le retour de la croissance économique dans les années 1990 n'offre selon lui aucun répit : les restructurations économiques ont mis un terme à la possibilité de trouver un emploi pour toujours, réduisant sensiblement les occasions de mobilité ascendante liées à l'emploi pour les personnes qui ont un faible niveau de qualification. Selon Kesteloot, les restructurations économiques se font également sentir sur le marché du logement, où la concurrence entre les villes fait que les habitants sont chassés par les bureaux ou d'autres nouvelles fonctions urbaines ou par les prix immobiliers devenus trop élevés (l'éviction par la gentrification). La spéculation foncière (qui a débuté à Bruxelles suite à l'unification du marché européen en 1992 et s'est ensuite propagée en Flandre) a conduit au doublement des coûts du logement en ville[95] et maintient à ses yeux la ségrégation. Kesteloot est pessimiste et parle d'un passage de la polarisation sociale et spatiale vers une ville ségrégée, « où la différence entre riche et pauvre augmente et se traduit par un ancrage de ces groupes dans des espaces bien déterminés de la ville »[96].

## La politique de la ville en Flandre

La périurbanisation de la Flandre et la dualité économique qui en a résulté entre les villes et leurs périphéries conduisent à une attention politique croissante pour la problématique urbaine. La lutte contre les retards socio-économiques et l'exclusion occupent le devant de la scène. L'attention politique pour la problématique de la pauvreté progresse au cours des années 1980. En 1985, un secrétaire d'État à l'Émancipation sociale est installé au niveau fédéral, qui se trouve – entre autres – chargé de la lutte contre la pauvreté. L'attention croissante pour la problématique de la pauvreté est aussi perceptible au niveau des Régions et des Communautés. À l'occasion d'une opération de réarrangement des dettes d'un certain nombre de villes wallonnes grâce au financement du gouvernement national, la Flandre a reçu une compensation (connue sous le nom de Catharinabonus). L'autorité flamande a décidé de ne pas consacrer l'intégralité de cette somme au réarrangement de la dette des grandes villes. Pendant le « débat d'investiture » au Conseil Flamand du 15 février 1989 le nouveau président socialiste Frank Vandenbroucke a plaidé en faveur d'un programme d'urgence pour lutter contre le retard social des Belges et des migrants (les migrants constituent en effet une catégorie à part !). C'est ainsi qu'est née l'idée de consacrer ces moyens à la lutte contre la pauvreté[97] et qu'a été créé le Fonds Flamand pour l'Intégration des Défavorisés (VFIK) le 31 juillet 1990. À partir de ce moment, les fonds sont réservés aux municipalités qui renferment de fortes concentrations de défavorisés et/ou de migrants. La création du VFIK est à replacer dans le prolongement du rapport sur la Lutte contre la Pauvreté qui a introduit une nouvelle philosophie d'action politique ou, mieux encore, qui a transféré au monde politique des concepts qui n'apparaissaient jusque-là que dans les rapports et les recommandations des experts[98]. Plus concrètement, il s'agit de placer l'attention sur la pauvreté, l'ap-

95 Le logement demeure cependant bon marché en Belgique comparé à d'autres pays.
96 C. Kesteloot, 2002, p. 23.
97 Vranken, 1991.
98 Vranken, 1991 et 1992-3.

proche inclusive et l'approche territoriale. L'approche inclusive a le même sens que l'approche intégrale en ceci que différents domaines d'intervention publique se trouvent conjugués pour lutter contre la pauvreté. Cette approche intégrale s'épanouit de préférence au niveau local où elle renvoie au concept d'approche territoriale, comparable à l'« approche par quartier » néerlandaise (*wijkaanpak*). Le quartier comme lieu de concentration de problèmes qui permet de traiter tous ces problèmes en même temps pour un territoire précis. Le rapport Lutte contre la Pauvreté et le VFIK peuvent être vus comme une politique de la ville flamande avant la lettre. L'architecte de la politique de la ville flamande, le ministre des Affaires Intérieures Leo Peeters, s'associe au diagnostic politique analysé par Vranken. Peeters distingue cependant la politique de la ville flamande et la politique du bien-être auquel le VFIK se rapporte. Son diagnostic et ses propositions sont retranscrits dans la lettre intitulée « Pour les villes et les gens » que le ministre Peeters a publiée au cours de sa première année de fonction. Dans cette lettre, la problématique urbaine est analysée selon la perspective des manques. Dans les villes – et surtout dans les quartiers anciens – un certain nombre de problèmes s'accumulent : de mauvaises conditions de logement, la concentration de la pauvreté, le désinvestissement économique, l'exode vers la périphérie. C'est ainsi que naît la ségrégation socio spatiale. Dans certains quartiers il n'y a d'ailleurs plus les bases nécessaires pour initier un processus de régénération. C'est pourquoi la politique doit fournir un certain nombre de leviers permettant l'amélioration de la qualité de la vie et de l'environnement résidentiel. Ces leviers sont définis au sein d'une politique qui vise à offrir de nouvelles occasions et qui doit être inclusive et intégrée du point de vue territorial[99].

## Le cadre du débat

Comparé à la Politique des Grandes Villes néerlandaise et à la façon dont les problèmes urbains y sont définis, il semble y avoir une importante différence dans la façon de cadrer le débat. Dans leur article sur la politique de la ville en Flandre et aux Pays-Bas, Stouthuysen, Duyvendak et Van der Graaf[100] en viennent à la conclusion suivante : « *Formulée de manière très générale, la différence est la suivante : aux Pays-Bas on accorde beaucoup d'attention aux questions socioculturelles – les problèmes des grandes villes sont principalement formulés en termes de déficit de cohésion sociale, d'intégration et de dynamisme social, alors qu'en Flandre c'est le cadrage en termes de retard socio-économique (pauvreté) qui domine* »[101]. Comparé aux Pays-Bas, le débat sur les thèmes urbains est beaucoup plus polarisé. Les victoires successives du Vlaams Blok illustrent le passage

99 Peeters, 1995.

100 Stouthuysen, Duyvendak & Van der Graaf, 2000.

101 Il semble cependant que dans la pratique les politiques mettent l'accent au même endroit dans les deux pays. L'approche par quartier se retrouve autant dans la politique flamande que dans la politique néerlandaise. Une analyse plus fine montre cependant que les différences se reproduisent même si des termes identiques sont employés. En ce qui concerne l'approche par quartier par exemple, il est à remarquer qu'en Flandre l'objectif est de donner une impulsion économique aux quartiers qui sont confrontés à des retards multiples (Peeters, 1995, p. 71). Aux Pays-Bas, il est également question d'encourager l'économie au niveau du quartier, mais l'attention majeure semble être accordée à l'amélioration des relations entre les habitants : la cohésion sociale doit être renforcée. Des différences comparables entre la

à un autre cadrage de la problématique urbaine qui culturalise et ethnicise avec insistance les problèmes urbains en les liant à la présence des migrants. Selon les auteurs, le cadrage socio-économique de la politique de la ville peut aussi être compris comme une tentative d'éviter cette définition ethnoculturelle. En cadrant les problèmes urbains en termes de retard et en termes de pauvreté, on tente de construire un argumentaire dans lequel les oppositions entre les autochtones et les migrants sont dépassées[102]. Le tabou des différences culturelles est peut-être lié au processus actuel de construction de la nation flamande. La Flandre est peut-être encore trop occupée par le processus de construction nationale – qui l'incite à définir ce qui lie les Flamands (et ce qui les différentie des Wallons et des Bruxellois !) – pour pouvoir reconnaître sans scrupule les différences[103]. Cette sensibilité rend les Flamands allergiques à une approche spécifique des retards propres aux migrants et explique pourquoi une approche intégrale y a été préférée dans la lutte contre les retards, formulés en termes de pauvreté. La culture joue donc un rôle important dans le débat, mais à un niveau très différent, pas tant entre les Belges et les migrants qu'entre les Belges eux-mêmes.

Le rôle du Vlaams Blok dans l'essor de la politique de la ville flamande est reconnu par Pascal De Decker, rattaché à l'Université d'Anvers et conseiller auprès du gouvernement de Leo Peters pendant quatre années. Il fait correspondre l'évolution politique à l'émergence du Vlaams Blok en tant que parti politique d'extrême droite. Ce parti a attiré l'attention sur les migrants au niveau des politiques urbaines. Dans un premier temps seulement au niveau fédéral avec la mise en œuvre des « contrats de sécurité » en vue de réduire l'insécurité dans les quartiers et ce faisant en améliorant la mauvaise image des quartiers. Au niveau flamand, ce thème a reçu peu d'attention cependant. La victoire électorale du *Vlaams Blok* en 1988-1989 a constitué un point critique pour la politique de la ville. La problématique urbaine est alors définitivement passée d'une politique sectorielle du logement à une politique sociale intégrale. Maesschalck et Loopmans, qui ont mené des recherches sur la ségrégation à Anvers, écrivent : « *Le vote en faveur du Vlaams Blok a été interprété comme un cri de détresse des urbains qui avaient longtemps été négligés par le politique et qui ne se tairaient que quand ils obtiendraient l'attention politique qu'ils méritent.* »[104] La problématique urbaine n'était alors plus du ressort du ministère en charge de l'aménagement du territoire mais devait être portée et alimentée par plusieurs ministères en charge d'éducation, de circulation, de bien-être et d'économie. La politique de la ville est alors passée d'une politique secto-

---

*(Suite note n°101)* Flandre et les Pays-Bas surviennent au niveau de l'inclusion et de l'exclusion : ce que l'on entend par intégration au monde du travail en Flandre est, aux Pays-Bas, au moins autant une question d'incompréhension mutuelle au niveau des normes et des valeurs (Gowricharn, 1998). En revanche, en Flandre, la lutte en faveur de quartiers mixtes est principalement justifiée par l'impulsion économique qui devrait découler d'une population dont le pouvoir d'achat est plus important (Vandenberghe, De Coninck & De Decker, 1997).

102 Les victoires électorales du *Vlaams Blok* surviennent immédiatement après une période de grave crise économique liée à une perte de pouvoir d'achat pour de nombreux ménages et en premier lieu les retraités et ceux qui perçoivent des allocations et à une forte progression des loyers sur le marché du logement non régulé (Source : commentaire de Pascal de Decker sur la version précédente de ce texte).

103 Blommaert & Verschueren, 1992 ; Blommaert & Verschueren, 1994 ; Deprez & Vos, 1999.

104 Maesschalck et Loopmans, 2002, p. 120.

rielle de la lutte contre les retards à une politique intégrée et orientée vers toutes les villes de Flandre. Parce qu'il exerçait une tutelle sur les villes, le ministère des Affaires Intérieures a été chargé d'assurer la coordination. Pour supporter les frais de cet élargissement un fonds des villes (Stedenfonds) a été mis en place[105]. Le thème de l'intégration n'est devenu proéminent qu'en 1997 après de nouvelles victoires électorales du *Vlaams Blok*. À présent la politique de la ville est avant tout une question poliotico-administrative pour le ministère des Affaires Intérieures, la Politique de la Ville, l'Habitat et l'Intégration Civique. Les logements locatifs sociaux reçoivent une attention spéciale. « *Dès que le Vlaams Blok aura remporté les élections, la problématique urbaine sera associée au mauvais fonctionnement de la démocratie et de l'administration de la ville. [...] il ne peut être nié que c'est une politique limitée – dans ce cas la présence insistante du Vlaams Blok et encore plus de ses thèmes – qui va dominer.* »[106]

Les termes importants de la politique de la ville flamande sont la pauvreté, l'exclusion sociale et l'exode en dehors des villes. Le terme pauvreté est apparu au milieu des années 1960 dans le domaine du travail social pour désigner les inégalités dans l'accès aux biens sociaux tels que le logement, le travail, la connaissance ou la propriété. Le terme indique que même dans l'État social moderne des personnes ou des groupes se trouvent dans une position défavorisée ou marginale et disposent de peu de moyens pour améliorer leur position[107]. La « pauvreté » est souvent amalgamée avec l'« exclusion sociale ». Depuis lors, les deux termes sont devenus des concepts essentiellement descriptifs. Ils forment un « cadre de lecture », un ensemble d'hypothèses qui découlent plus ou moins des autres et selon lesquelles la société est analysée, des diagnostics sont formulés et des solutions sont inventées. Le cadre de lecture en termes de pauvreté et d'exclusion sociale peut ainsi être paraphrasé : malgré la croissance économique, le fossé entre les riches et les pauvres se creuse. C'est surtout dans les villes que la dualisation est la plus sévère. Elle renforce l'exclusion de certaines catégories de population. Cette rupture dans le tissu économique, social et culturel des villes renferme des conflits potentiels qui menacent l'harmonie de la société. Ce diagnostic permet d'expliquer des phénomènes tels que le racisme, l'apathie politique, les votes protestataires et l'extrémisme en politique. Le cadre de lecture en termes de pauvreté/exclusion sociale suggère aussi des solutions – même si cela n'est fait que de manière très générale : offrir plus de choix, l'insertion et la solidarité. Dans plus d'un document politique, le phénomène de l'exode périurbain est tenu pour principal responsable de cette « rupture dans le tissu urbain » : le dépeuplement de la ville du fait du départ des couches moyennes vers la périphérie comme le montre Kesteloot. En raison de cet exode des capitaux, la

105 Le Fonds des Villes résulte de la transformation du Sociaal Impulsfonds (SIF) dont les moyens sont en partie allés au Fonds des Municipalités (*Gemeentefonds*) et au Fonds des Villes, lequel dispose donc de moins de moyens. Au sein du SIF une différence a été établie entre des communes prioritaires (SIF +) et des communes qui sont éligibles mais qui sont considérées comme secondairement prioritaires (SIF -). Les premières ont obtenu plus de moyens en fonction d'un ensemble de critères objectifs ; les autres ont obtenu les moyens qu'elles pouvaient tirer des fonds de lutte contre la pauvreté (VFIK et des donations spécifiques). Source : commentaire de Pascal De Decker sur la version précédente de ce texte.

106 De Decker, 2004, p. 473.

107 Lampaert, 1987.

concentration des défavorisés dans certains quartiers n'est que renforcée et ceci n'est pas bon pour leurs possibilités de s'en sortir et celles des générations futures. L'uniformité de la population résidente est problématisée selon la perspective de l'exclusion sociale, bien que ce concept d'uniformité ne soit que rarement défini de manière concrète dans les documents politiques. Cependant, la solution envisagée, le retour des couches moyennes (blanches) et des familles avec enfants, révèle que ce sont surtout les concentrations de pauvreté et de migrants qui sont considérées comme problématiques[108]. La mixité sociale reçoit ainsi une forme implicite au sein du thème de la pauvreté. Pascal De Decker[109] a étudié l'évolution et l'efficacité de la politique de la ville et conclut ainsi : « *Concernant les objectifs sociaux, à côté de l'objectif général de la lutte contre la pauvreté, il y a un objectif spécifique qui revient de plus en plus souvent, le renforcement de la mixité sociale dans les villes en général et dans les quartiers défavorisés en particulier.* »[110] L'argumentation qui est donnée à cela (mais jamais bien élaborée, ni arrêtée dans les documents politiques) est que la mixité sociale doit, d'une part, servir à renforcer l'assiette fiscale de la ville (de sorte que la ville puisse à nouveau remplir ses fonctions élémentaires) et doit, d'autre part, restaurer certaines formes de contrôle social informel en renforçant la cohésion sociale. Une variante plus ambitieuse serait que les couches les plus défavorisées adoptent les aspirations des couches moyennes et les reprennent à leur compte. Ainsi, l'exode périurbain doit être inversé par l'attraction des couches moyennes les plus aisées vers les quartiers défavorisés. C'est seulement ainsi que la ville pourra redevenir saine sur le plan économique et social et offrir des options satisfaisantes ainsi que l'accès aux équipements sociaux à tous les habitants. L'inversion de cette fuite des capitaux est un des objectifs les plus importants de la politique de la ville flamande. Sous le dénominateur « chez soi en ville »[111] de nombreux projets ont été lancés pour favoriser la qualité de la vie en milieu urbain. Le programme du gouvernement flamand actuel a fait de la politique de la ville une de ses priorités. Cela doit être une politique durable qui offre des solutions structurelles. Le défi central est d'enrayer l'exode périurbain. Cependant, la solution n'est pas seulement recherchée dans le domaine du logement mais surtout dans le domaine de l'intégration sociale et économique. Le thème de la mixité reçoit par exemple une attention très prononcée dans le domaine de l'éducation (résolution du problème des « écoles noires ») et du travail (résorber la dépendance de certains ménages aux allocations). Les mécanismes d'exclusion des dix domaines définis par le Rapport Général sur la Pauvreté et les droits sociaux fondamentaux (constitutionnels) doivent disparaître. Il faut pour cela mettre en œuvre les droits en matière de participation, services sociaux, famille, justice, culture, revenus, éducation, emploi, logement et santé[112].

Le rôle limité du logement dans l'inversion de l'exode périurbain est entièrement lié, selon Pascal De Decker, à la liberté laissée depuis très longtemps aux

108 Pascal De Decker, 2005.
109 Pascal De Decker, 2004.
110 Pascal De Decker, 2005, p. 477.
111 www.thuisindestad.be
112 Actieprogramma Stedenbeleid, Halfjaarlijkse rapportage oktober 2003, Action 13 : Pauvreté en ville.

Flamands dans la construction et la transformation de leur maison : le logement est une affaire privée dans laquelle les pouvoirs publics s'immiscent le moins possible en Flandre. Ils sont, en effet, restés absents de ce secteur : l'aménagement du territoire est pratiquement inexistant. L'attention portée au logement dans la politique de la ville flamande se limite donc au renforcement de l'accès au logement locatif social et privé. En outre, la rénovation des logements existants et l'accès à la propriété individuelle sont encouragés au moyen d'exonérations fiscales à destination des personnes ayant des revenus peu élevés et les jeunes. Ainsi, le logement est une des principales dépenses dans le budget des ménages modestes, ceci devrait être évité si l'on veut lutter contre la pauvreté. « *Pour de nombreux ménages dont les revenus sont bas, le prix du loyer est souvent difficile à supporter du point de vue budgétaire, et de ce fait ils se trouvent exclus de bien d'autres équipements ou services qui leur sont pourtant nécessaires. C'est pourquoi les efforts en faveur de l'élargissement de l'offre de logements sociaux, du contrôle des loyers dans le secteur lucratif, ou toute autre chose qui aurait pour conséquence une réduction des dépenses en matière de logement doivent être poursuivis.* »[113] Avant la fin de la législature flamande actuelle, 15 000 nouveaux logements locatifs sociaux doivent être inaugurés. En vue de favoriser l'accès au secteur locatif lucratif et la qualité de l'offre de logements, de nouveaux guichets du logement social ont été homologués et/ou subventionnés en 2003. En outre, le phénomène des marchands de sommeil doit être résorbé grâce à des mesures « qui protègent le locataire le moins favorisé et améliorent la qualité des lieux de séjour qui sont offerts sur le marché ».
Comparé à d'autres pays, l'offre de logements sociaux est faible en Belgique : en 1997, 71 % des logements était composée de propriété privée en Flandre (dont 42 % ont reçu un soutien des pouvoirs publics en faveur de l'accession à la propriété), 20 % de Flamands louaient sur le marché privé et seulement 6 % vivaient dans un logement du secteur locatif social. En outre, 3 % vivaient dans une maison dont ils ne devaient pas (plus) payer de loyer. Ces chiffres ont peu évolué depuis les années 1980.[114]

## De la pauvreté et de l'exclusion sociale à la cohésion sociale ?

Le fort accent mis par la politique de la ville flamande sur le renforcement du potentiel socioéconomique des ménages et la lutte contre l'exode périurbain est cependant remis en cause selon certains chercheurs. Ruth Soenen[115], rattachée au Département d'Anthropologie Sociale et Culturelle de l'Université Catholique de Louvain et membre du *Taskforce Leven in de stad* (Vivre en ville), constate un intérêt croissant pour la cohésion sociale, à la fois au niveau politique et au niveau scientifique. Ce thème a d'abord émergé de manière implicite au sein du thème de la pauvreté (attirer les couches moyennes pour lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté) mais, au cours des dernières années, ce thème se retrouve de plus en plus souvent et de plus en plus explicitement dans les documents politiques. Par exemple, dans le rapport Politique de la ville 2000-

113 Nationaal Actie Plan Sociale Inclusie 2003-2005, sept. 2003, chapitre Huisvesting.
114 Van Dam, R; V. Geurts & I. Pannecoucke, 2003.
115 Ruth Soenen, 2001.

2004 où il est indiqué que le « tissu social doit être restauré », la mixité sociale et la cohésion sociale ne sont plus dissimulés dans un cadre de lecture socioéconomique, mais posées comme objectifs explicites dans un cadre socioculturel. Dans les sphères scientifiques[116] Soenen constate un grand intérêt pour les analyses de Giddens[117] sur la modernisation radicale et la globalisation et pour les analyses de Beck[118] sur les risques globaux. Le raisonnement qui a cours parmi les scientifiques flamands est que l'extrême individualisation conduit à plus de liberté dans les choix mais aussi à plus de contraintes dans les choix et à plus d'insécurité. C'est ainsi que naîtraient de nouvelles formes d'inégalités sociales, pas tant basées sur une répartition inégale des biens mais sur un accès inégal et une participation inégale à la société. « Chacun n'a pas les mêmes *capacités à remplir son devoir de choisir* »[119]. Soenen cite avec acquiescement Jansen et Van der Venen[120] qui observent un glissement dans la politique sociale, d'une perspective qui prend l'inégalité sociale pour point de départ (où la répartition des biens occupe une place centrale) vers une perspective basée sur la participation sociale et l'intégration (pour l'individualisation). Qu'est ce qui lie encore les Flamands ? Il y a la peur qu'une carence d'intégration sociale inhibe le contrôle social, ce qui aurait alors pour conséquence l'isolement social et la progression de la criminalité. Les décideurs politiques adhèrent à la popularité de Putnam qui prétend que la vie associative et la participation bénévole à la vie sociale est fortement en train de s'effriter[121]. C'est pourquoi Soenen plaide en faveur d'un politique sociale large qui serait basée sur la notion de diversité. La politique sociale actuelle met à son avis trop l'accent sur le retard et l'exclusion et cela conduit à un manque de clairvoyance catégorielle à travers une politique spécifiquement orientée vers les ménages à bas revenus et les migrants dans les quartiers populaires. On ne s'intéresse pas aux relations transversales entre les différents groupes ni aux contacts plus ambivalents entre les urbains. À ses yeux, à côté d'une politique orientée vers la solidarité entre les gens sur la base de l'équivalence, une politique orientée vers la solidarité sur la base de la diversité est nécessaire, où l'on puisse à la fois s'éviter et se rencontrer. Elle distingue pour cela trois formes de diversité : 1) la solidarité sur la base de l'homogénéité, 2) la solidarité sur la base de la possibilité de se reconnaître et 3) la solidarité sur la base de l'ambivalence. Soenen retrouve la première forme dans la politique de la ville flamande, tandis que la deuxième forme est présente dans quelques activités sporadiques concernant la sécurité et la qualité de la vie. Selon elle, la troisième forme fait encore défaut dans la politique de la ville[122].

---

116 Geldof, Van Menxel & Vranken, 1999 ; Baert et *al.*, 1999 ; Wildemeersch & Goubin, 1992 ; Declercq & Lammertijn, 1999.

117 Giddens, 1990.

118 Beck, 1992.

119 Delclercq & Lammertijn, 1999.

120 Jansen & Van der Venen, 1999.

121 Selon Elchardus, Hooghe et Smits (1999) cependant cette idée n'est que peu confirmée par des observations scientifiques empiriques en Flandre.

122 Kesteloot opte pour une définition relativement différente de la diversité, qu'il entend comme stratégie d'innovation : les jeunes intellectuels ont besoin de la grande ville. Pour profiter de la diversité afin d'innover, il est nécessaire de pouvoir faire des rencontres, à travers une ville de concertation (la démocratie de participation est réservée aux pauvres et aux migrants dans les villes centres).

## Discours scientifiques

La mixité sociale est-elle de ce fait un sujet explicite au sein de la politique de la ville flamande ? Il semble que l'attention accordée récemment à la cohésion sociale se limite surtout au débat entre des universitaires et ce dans une perspective relativement étroite. Des scientifiques tels que Kesteloot, De Decker et Loopmans se montrent critiques face à la notion de mixité sociale. Maarten Loopmans, chercheur rattaché à l'Université de Louvain, approuve le changement de cadrage politique : la politique de la ville n'est plus conçue en termes socioéconomiques (pauvreté et exclusion sociale) mais en termes de qualité de la vie. Ainsi, une plus grande attention est accordée à des thèmes comme l'intégration et les migrations. Le passage à la qualité de la vie est aussi visible au niveau de la mise en œuvre de la politique de la ville. Loopmans indique par exemple que dans la ville d'Anvers, la question des ordures ménagères (que certaines personnes sortent sur la voie publique au mauvais endroit et au mauvais moment) reçoit une forte attention de la part de la direction municipale. À travers une approche répressive (de fortes amendes, des patrouilles de citoyens 24 h sur 24 h avec renfort de police et des vigiles spécialement entraînés) on tente de réduire cette nuisance. Selon lui, les normes et les valeurs jouent un rôle certain dans cette approche, mais pas de manière aussi explicite qu'aux Pays-Bas. Il nuance fortement l'attention explicite accordée à la cohésion sociale et l'action bienfaisante que la mixité sociale doit y apporter. Il a étudié pour Anvers[123] les mécanismes territoriaux liés aux migrations résidentielles qui doivent conduire à l'intégration socioéconomique des individus. Il émet des doutes quant à l'hypothèse fréquemment formulée selon laquelle la mixité sociale renverserait les conséquences négatives de la concentration (exclusion structurelle durable et peu de chances de s'intégrer). Selon lui, il n'est pas certain que « la mixité sociale dans l'habitat aboutisse à la création de réseaux sociaux » (diversification plus intense des réseaux de quartiers). Dans le but de le vérifier, il a inventorié les réseaux sociaux, les lieux de rencontres et les usages de l'espace dans un quartier mixte d'Anvers : Oud-Berchem. Son analyse des réseaux montre que la mixité du quartier ne se reflète pas dans les réseaux sociaux. C'est seulement parmi les interviewés marocains qu'il est question d'une diversité relativement grande aux plans socioéconomique, culturel et démographique, alors que les deux groupes belges de l'enquête (chômeurs de longue durée et nouveaux venus en ville issus des couches moyennes) frappent par la faible diversité de leurs réseaux sur tous les plans. En particulier, les couches moyennes se distinguent en tant que groupe qui se cantonne principalement à ses propres caractéristiques populationnelles, alors qu'elles disposent des liens les plus forts et ont donc potentiellement le plus les moyens d'offrir un soutien à autrui (plus la relation est solide, plus on peut s'attendre à un soutien). Mais ce soutien se limite donc surtout aux proches, aux semblables. Le groupe marocain doit sa diversité, selon Loopmans, à l'action intégrative de la mosquée, où des Marocains de divers horizons se côtoient. Les Marocains se retrouvent surtout au sein des infrastructures propres aux Marocains : les

---

123 M. Loopmans, 2000.

salons de thé, les mosquées et les magasins, tant dans le quartier qu'en dehors. Cette tendance à se tourner vers son propre cercle est partagée par les chômeurs belges, dont le réseau et les usages de l'espace se limitent au quartier. Les magasins de proximité à prix réduits, le café du coin et la maison de quartier sont les principaux lieux de rencontres dans leur réseau. Les nouveaux venus en ville sont les moins tournés vers leur quartier, leur vie sociale se déroule surtout en dehors du quartier dans des lieux de sortie en vogue. Leur voiture est remplie une fois par semaine à l'occasion des courses à un grand supermarché en dehors du quartier. Loopmans conclut que les occasions de rencontre sont limitées pour les différents groupes : « Non seulement les trois groupes tiennent différents espaces pour lieux de rencontre, mais en plus la période d'usage de ces lieux de rencontre varie selon les groupes. » Le fait d'habiter ensemble ne conduit donc pas automatiquement à la vie commune. Pascal De Decker[124] nuance lui aussi les promesses de la mixité sociale. Il émet des doutes quant aux plaidoyers extrêmement populaires et pourtant implicites en faveur de la mixité sociale dans les quartiers populaires de Flandre. À ses yeux, la mixité sociale n'est pas un objectif viable et il est de plus indésirable car il ne vise qu'à lutter contre les symptômes du problème. C'est un classique qui, selon lui, est ressorti par les décideurs politiques depuis les années 1980 sans pour autant que les présupposés qu'il recouvre ne soient mûrement réfléchis ou que les résultats de cette stratégie ne soient connus. Les responsables politiques défendent la mixité sociale à l'aide d'arguments positifs comme négatifs : elle combat les effets de la concentration des problèmes, renforce la qualité de la vie et l'assiette fiscale sur laquelle s'appuie le développement des équipements sociaux. La mixité sociale doit aussi avoir des effets bénéfiques sur la mobilité ascendante des couches les moins favorisées en permettant, avec l'entrée de couches plus favorisées, une atmosphère d'émulation. D'après De Decker, ces effets ne sont cependant jamais démontrés et la littérature internationale met en évidence des résultats opposés. À l'instar des États-Unis, il constate un glissement du *Housing Opportunities For People Everywhere* (résoudre les problèmes de retard là où ils se produisent : approche par quartier, mixité dans l'habitat, etc.) vers « Moving To Opportunities » : en offrant du logement social aux habitants démunis dans de meilleurs quartiers, le problème est dispersé et de nouvelles opportunités s'ouvrent à ces habitants. Cette pensée est actuellement très populaire dans la politique flamande. Mais ces arguments sont considérés, en grande partie, comme des affabulations par De Decker. La recherche américaine montre que cela ne fonctionne que pour le déplacement de petits groupes. Autrement les couches moyennes locales se rassemblent et il n'y a souvent pas suffisamment de logements abordables dans ces quartiers pour y loger de nombreux ménages moins favorisés. Ce petit groupe qui est relogé dans des quartiers de couches moyennes se retrouve paradoxalement en situation d'isolement plus important car dans ces quartiers les équipements sociaux et les magasins ne sont pas atteignables à pieds et les coûts de transports sont trop élevés pour rendre visite à leur famille et à leurs amis qui résident en dehors de ce quartier. Il reste à

124 P. De Decker, 2004.

savoir si cette conclusion vaut aussi sur le continent européen avec un État social et un secteur du logement profondément différents. Dans les villes européennes, les équipements collectifs sont moins concentrés en périphérie de la ville et les transports publics sont souvent mieux développés que chez les voisins américains. Plus encore que sur les effets incertains de la cohésion sociale, De Decker veut mettre l'accent sur l'impossibilité d'atteindre la mixité sociale. Il n'est en principe pas opposé à cette stratégie et voit de bonnes raisons politiques de mettre en œuvre la mixité sociale : pour entraver l'autonomisation (financière) des quartiers riches en dehors des villes. À la suite de Gans[125] et Goetz[126], De Decker émet de sérieux doutes quant à la viabilité de la mixité sociale : les gagnants ne veulent pas aller habiter dans le quartier des perdants et les quartiers aisés ou les municipalités périurbaines ne se précipitent pas pour accueillir des habitants moins fortunés (ou plus de logements sociaux) car cela affaiblirait leur assiette fiscale. En France, cela conduit à ce que certaines communes périurbaines préfèrent payer une amende que de se conformer à la norme nationale de 20 % de logements sociaux dans chaque commune. En outre, il souligne que la mixité sociale ne touche pas aux causes de la concentration et du retard : « Ils sont liés au fonctionnement de l'économie, de l'éducation, du marché du logement, qui produisent tous de l'inégalité mais qui sont aussi truffés de préjugés et de racisme »[127]. De Decker plaide pour que les pouvoirs publics mènent plus de recherche sur la viabilité et les effets de la mixité sociale et insiste comme Fainstein[128] sur l'importance d'avoir des instances publiques centrales fortes pour répartir les moyens entre les diverses instances locales, entre autres dans le domaine du logement.

Quelles solutions les scientifiques préconisent-ils ? Kesteloot, qui s'inquiète beaucoup au sujet de la ville ségrégée, voit la revalorisation des quartiers en difficulté dans les villes centres et dans les anciennes zones industrielles comme un des principaux défis de l'avenir. Mais, à ses yeux, c'est avant tout un défi socioéconomique. « *Dans la revalorisation il est question d'améliorer la position socioéconomique de la population et de ses conditions de logement. L'amélioration des quartiers au moyen de la promotion de la mixité sociale (et donc en considérant implicitement la ségrégation comme un problème) revient littéralement à déplacer le problème (par la dilution et/ou l'éviction sociale). Il en va de même à chaque intervention sur l'environnement construit* »[129].

La mixité sociale n'est donc pas une solution, selon lui. En revanche, la gentrification mène à l'éviction. Inversement, les couches moyennes les plus favorisées ne seront pas disposes à aller vivre parmi les moins fortunés : « *La dispersion géographique de la richesse qu'induit la périurbanisation a donc elle-même causé la pauvreté en ville et précisément parce que la peur de la ville augmente* »[130].

La volonté politique d'en venir à des villes plus compactes comme aux Pays-Bas, formulée dans le Plan d'Aménagement Structurel en Flandre (60 % de la crois-

125 Gans, 1961.
126 Goetz, 2003.
127 De Decker, 2005.
128 Fainstein, 2004.
129 Kesteloot, 2002, p. 26.
130 Kesteloot, 2002, p. 28.

sance prévue dans l'offre de logements doit être localisée dans les zones urbaines), n'a donc pas non plus de sens selon lui, car elle va à l'encontre des « *comportements et des attentes de la population qui prend une autre direction* »[131]. Il vise ainsi le fait que la périurbanisation maintient la ségrégation, l'impossibilité de limiter la mobilité de la population au trafic domicile travail et le manque d'une politique sérieuse en matière d'aménagement du territoire. Selon Kesteloot, la densification est elle-même indésirable dans les villes centres, où c'est plutôt une dilution qui fait défaut pour créer de meilleures conditions de logement, remettre les équipements collectifs aux normes actuelles et les adapter aux jeunes générations (donc peut-être prévoir des structures socioéconomiques quand même ?) À la place de cela, il préconise de promouvoir l'intégration sous d'autres angles : politique (apprendre à vivre dans la diversité à travers de nouvelles formes de démocratie comme la démocratie participative, notamment au niveau des politiques locales !) et les loisirs : « *Quand le travail ne remplit plus sa fonction d'intégration sociale pour chaque individu, cette fonction doit, par la force des choses, être partiellement déplacée vers le domaine du temps libre, qui doit aussi devenir le temps de l'intégration* »[132]. Ce temps libre doit cependant être rempli de manière « socialement utile » : « *Cela implique, comme si l'utilité sociale de la production était définie à travers la confrontation avec la demande du marché, que l'utilité sociale de l'emploi du temps librement choisi soit aussi évaluée et reconnue collectivement (de la même manière que par exemple le travail des bénévoles, la création artistique et intellectuelle, la production et l'échange de services dans un esprit de réciprocité sont reconnus et valorisés)* »[133].

Ce qui frappe dans le débat entre décideurs politiques et scientifiques est le déficit de recherche scientifique. Les notes d'intention ne font pas défaut, elles, mais elles ne sont pas vraiment fondées scientifiquement. De ce fait, les présupposés qui guident les politiques restent peu clairs. Selon Pascal De Decker : « *la mixité sociale se retrouve depuis les années 1970 dans toutes les notes d'intention mais elle est restée au stade de la rhétorique. Les recherches sur les effets de la politique de la ville sont rares* »[134]. Comparé à la Politique des Grandes Villes néerlandaises, il y a peu d'informations disponibles. Les visites de suivi et les évaluations sont rares, pour le peu qu'elles soient disponibles, elles se limitent à la ville et elles restent dans les tiroirs. Récemment un débat est survenu au sujet des indicateurs concernant la qualité de la vie et la sécurité, mais ce débat est plus inspiré par des préoccupations administratives qu'un intérêt pour le contenu, exception faite de la recherche de Stefan de Corte et de ses collègues[135] sur les mouvements migratoires au départ des grandes villes et les raisons de ceux qui partent. Selon les résultats de cette recherche, il semble que l'exode périurbain a fortement baissé il est vrai en termes d'intensité mais qu'il n'a pas pour autant donné lieu à un « retour » en ville. En outre, les chercheurs constatent que d'importantes différences existent entre les régions urbaines de Flandre et de

131 Kesteloot, 2002, p. 30.
132 Kesteloot, 2002, p. 34.
133 Kesteloot, 2002, p. 34.
134 Entretien du 29 avril 2005.
135 Stefan de Corte et *al.*, 2003.

Wallonie. « *En Wallonie, le taux de rotation est nettement plus important. Les Flamands ont tendance à acheter une maison assez tôt et à rester stables pendant plus longtemps. La population wallonne est beaucoup moins attachée à son logement, c'est pourquoi elle est plus mobile et déménage plus facilement.* » L'exode périurbain est fortement lié à l'âge. Ce sont principalement les familles avec de jeunes enfants qui quittent la ville, tandis que les jeunes adultes sont attirés par la ville et déménagent dans l'autre direction. Avec le temps, un certain nombre de cycles de plus ou moins d'exode périurbains sont perceptibles et coïncident avec la conjoncture économique. Depuis le milieu des années 1990, l'exode périurbain diminue cependant sans qu'une crise économique n'ait lieu en parallèle. Selon les auteurs il faut donc chercher d'autres raisons au regain d'intérêt pour les villes centres et au ralentissement de l'exode en proche et lointaine banlieue. C'est pourquoi ils ont demandé aux personnes quittant la ville quelles étaient leurs motivations. Ces dernières semblent fortement liées à des facteurs sous-jacents qui se sont déjà retrouvés dans de précédentes recherches tels que le cycle de vie, la formation d'une famille ou sa dissolution, la position socioéconomique et la position sur le marché du logement qui en découle, la mobilité dans le travail et l'environnement résidentiel (ceux qui ont un haut niveau d'études déménagent beaucoup plus dans l'intérêt du travail alors que ceux qui ont un niveau d'études plus bas et les parents isolés sont plus souvent confrontés à un déménagement forcé et sont plus dépendants des loyers). Mais il est clair que les déménagements liés à une séparation et ceux qui sont liés à des facteurs propres à l'environnement physique et social ont progressé. « *Une séparation signifie le plus souvent qu'au moins un des parents aille habiter dans un logement plus petit et situé en ville. Les jeunes choisissent délibérément un style de vie urbain et culturel (ils apprécient la proximité des équipements culturels), tandis que les parents avec enfants et les personnes âgées quittent la ville en raison du bruit, du manque d'espaces verts et de jardins, du sentiment d'insécurité, etc.* »

Les fondements scientifiques (recherche empirique) des principes d'action politiques font donc défaut pour une grande part. Cependant, diverses villes de Flandre s'occupent de mettre en œuvre un dispositif d'observation plus systématique des effets de la politique de la ville. Les instances politiques flamandes encouragent ce processus par la réalisation de monographies pour les treize centres urbains flamands. Dans ces monographies urbaines, divers indicateurs statistiques d'ordre physique, économique et social sont rassemblés pour une période de dix ans (1991-2000). Pour la ville d'Anvers par exemple, une monographie urbaine est parue en 2003. En s'appuyant sur différents thèmes (la ville accessible, la ville trépidante, la ville saine et sûre, la ville vivable, la ville dirigeante, la ville participative) elle donne une vue d'ensemble des principales tendances et renseigne sur la mesure dans laquelle une ville répond à certains critères qui apparaissent dans les thèmes abordés. Les données sur la ségrégation font défaut dans ces monographies. Un avis est cependant émis concernant les secteurs dits défavorisés[136] sur la croissance géographique et économique

136 Les secteurs statistiques qui ont été définis comme défavorisés par les instances politiques flamandes en 1996 sur la base de l'Atlas réalisé par Kesteloot et ses collègues (Kesteloot et *al.*, 2001) ont été repris dans le cadre de la politique SIF.

(revenu fiscal moyen par déclaration). Pour Anvers, les auteurs concluent qu'il n'est pas question de croissance démographique dans ces zones. Les chercheurs voient également peu d'amélioration dans le domaine économique, mais cela vaut pour toute la ville : « *Une comparaison du revenu fiscal moyen par déclaration*[137] *met en évidence une croissance annuelle de 1,5 % pour Anvers. Seuls 9 des 45 secteurs statistiques qui ont été définis en 1996 comme défavorisés connaissent une croissance plus faible (n=5) ou une baisse exprimée en pourcentage (n=4)* »[138]. Selon les chiffres recueillis par les instances politiques, c'est visiblement un cadre de lecture socioéconomique qui domine.

## Recherche sur la ségrégation

Des données sur la ségrégation sont seulement disponibles pour Bruxelles[139]. Il en ressort que les résultats pour Bruxelles sont comparables à ceux des grandes villes néerlandaises. Ceci mérite d'être souligné compte tenu de la classification établie par Kesteloot qui montre la Flandre comme un réseau de petites villes avec une grande dispersion des habitants au sein des régions urbaines. Une plus grande dispersion ne conduit pas à moins de concentration ou de ségrégation.

Tableau n° 2 : Indices de ségrégation pour quelques villes des Pays-Bas et de Belgique (1990-1995).

| | |
|---|---|
| **La Haye** : Turcs – Néerlandais | 65 |
| **La Haye** : Marocains - Néerlandais | 53 |
| **Rotterdam** : Turcs – Néerlandais | 62 |
| **Amsterdam** : Turcs – Néerlandais | 42 |
| **Amsterdam** : Marocains - Néerlandais | 40 |
| **Bruxelles** : Marocains - Belges | 59 |
| **Bruxelles** : Turcs, Marocains, Algériens, Tunisiens – Belges | 64 |

Pour Anvers, une recherche a été menée Maesschalck et Loopmans sur les processus d'éviction et de concentration[140]. Sur la base d'une analyse groupée de l'évolution des revenus, du nombre de demandeurs d'emploi, d'habitants extra-européens, de célibataires et de ménages monoparentaux, les chercheurs en arrivent à un groupe de quatre dans la ville (*cf. cartes de la page suivante*), où pour deux groupes il est question de résultats plus ou moins stables, dans un groupe il est question d'une tendance ascendante et dans l'autre d'une spirale descendante. Les deux groupes stables, les quartiers centraux, sont caractérisés par une « position socioéconomique favorable ». Il en va autrement pour la situation du sud et du centre ancien, où il est question selon Maesschalck et Loopmans d'un processus de gentrification : « *Les quartiers présentent en moyenne une relative baisse du nombre de demandeurs d'emploi, d'habitants*

137 C'est un indicateur limité du fait qu'il soit basé sur les ménages et non sur les personnes.
138 Laureys, 2004.
139 Musterd & Ostendorf, 1998 ; Musterd & De Winter, 1998 ; Kesteloot, 1998.
140 Maesschalck & Loopmans, 2002.

*extra-européens, du nombre de célibataires, alors que l'on peut percevoir une augmentation du revenu et du nombre de familles monoparentales* »[141]. Les auteurs mettent ce processus en rapport avec « une vague d'investissement considérable depuis les années 1980 du côté du monde culturel et du secteur immobilier ». Le groupe du nord est et du pourtour du centre-ville est celui qui selon Maesschalck et Loopmans, fait les frais de ces investissements. Il y est question d'une spirale descendante : « *Un dernier groupe contient des quartiers qui connaissent une relative augmentation du nombre de demandeurs d'emploi et d'habitants extra-européens et une baisse du revenu* »[142]. Le contraste entre ces deux derniers groupes révèle, d'après les auteurs, une polarisation croissante du fait de l'éviction des habitants pauvres du sud et du centre ancien vers des quartiers qui étaient déjà plus pauvres et des quartiers accueillant beaucoup de logements sociaux dans les zones du nord est du pourtour du centre-ville. » Cette polarisation est, à leurs yeux, la conséquence d'une stratégie (double mais non viable) émanant des instances locales qui essayent d'établir un équilibre entre, d'une part, la concurrence avec les communes périphériques en vue d'attirer les habitants les plus riches (et ainsi améliorer la base fiscale) et, d'autre part, d'attirer l'attention en faveur d'une politique sociale dans les quartiers défavorisés de la ville : « *Les quartiers ouvriers du nord est et les logements sociaux du centre ville font les frais de la concurrence que la ville mène aux communes périurbaines pour attirer des habitants plus riches en ville.* »[143] Les auteurs sont donc aussi pessimistes quant à l'avenir.

## Conclusion

La périurbanisation de la Flandre et la dualisation économique qui en a découlé entre les villes et les zones environnantes sont des questions de premier plan qui se trouvent placées au cœur de l'attention politique croissante accordée à la problématique urbaine depuis les années 1980. Le retard socioéconomique (pauvreté) et l'exclusion sont des thèmes importants dans les discours politiques flamands. La Flandre diffère en cela des Pays-Bas où un cadre de lecture socioculturel a été adopté dans la problématique des grandes villes (les problèmes des grandes villes sont principalement formulés en termes de cohésion sociale défaillante, d'intégration et de vitalité sociale). La Flandre et les Pays-Bas convergent cependant à travers l'adoption d'une approche intégrée sur le plan de leur politique de la ville, où différents secteurs coopèrent pour lutter contre la pauvreté. En Flandre cette approche intégrée a été développée en priorité, on parle alors d'approche territoriale, ce qui est comparable à l'approche par quartier adoptée aux Pays-Bas. Le quartier comme source de concentration de problèmes mais qui rend possible le traitement cohérent de ces problèmes. (Une telle évolution est-elle compatible avec un État social en cours de décomposition et de fait avec des instances politiques en cours de décentralisation et de désengagement ?) En Flandre, le traitement des problèmes urbains a cependant surtout pris forme à travers la perspective de l'aménagement du territoire.

---

141 Maesschalck & Loopmans, 2002, p. 123.
142 Maesschalck & Loopmans, 2002, p. 123.
143 Maesschalck & Loopmans, 2002, p. 125.


**Figuur 2 Clusteranalyse op de evolutiecijfers van een uitgebreidere dataset**
(Bron: NIS, 1991 en 1993; Databank Sociale Planning, 2001; Rijksregister, 2000)

La victoire du *Vlaams Blok* en 1989 a constitué un tournant et a attiré l'essentiel de l'attention sur les migrants dans la politique de la ville. Au niveau fédéral tout d'abord avec la mise en œuvre des « contrats de sécurité » afin de combattre l'insécurité dans les quartiers et d'améliorer la mauvaise image des quartiers. Au niveau flamand, ce thème a peu attiré l'attention cependant. De nouvelles victoires électorales du *Vlaams Blok* a réveillé les politiciens flamands et a conduit à un glissement définitif de l'attention accordée à la problématique urbaine en tant que problème de logement à la mise en œuvre de la politique de la ville en tant qu'approche sociale intégrée. La politique de la ville a en tant que telle été mise en place en 1995 par le ministre des Affaires Intérieures Leo Peeters qui a pour cela procédé au rassemblement des efforts de différents ministères.
Les victoires électorales successives du parti d'extrême droite Vlaams Blok illustrent, selon Stouthuysen, Duyvendak et Van der Graaf[144], le passage à un nouveau cadre de lecture de la problématique urbaine qui culturalise et ethnicise avec insistance en liant les problèmes urbains à la présence de migrants. Le cadre de lecture socioéconomique de la politique de la ville peut aussi être compris comme une tentative d'éviter cette définition ethnoculturelle. En définissant les problèmes urbains en des termes de retard et de pauvreté, on a tenté d'établir un argumentaire au sein duquel les oppositions entre les autochtones et les migrants seraient dépassées. Le fossé grandissant entre pauvres et riches est le leitmotiv. L'initiateur de ce fossé est, selon les responsables politiques, l'exode périurbain : le dépeuplement de la ville du fait du départ des couches moyennes vers des quartiers périphériques et vers des zones plus rurales. De par cette fuite de capitaux, la concentration des pauvres dans les quartiers défavorisés n'est que renforcée et cela n'est pas bon pour leurs chances de s'en sortir et celles des générations futures. L'uniformité de la composition de la population est problématisée en termes d'exclusion sociale et les termes « allochtone » et « immigré » sont scrupuleusement évités. La solution suggérée, le retour des couches moyennes blanches et des familles avec des enfants, indique cependant que ce sont surtout les concentrations de pauvreté et de migrants qui sont considérées comme problématiques. La mixité sociale a en cela pris implicitement forme au sein du thème de la pauvreté.
Dernièrement, il semble qu'il soit question, notamment dans les milieux universitaires, d'un basculement dans la façon de penser la rénovation urbaine. La mixité sociale et la cohésion sociale ne sont plus cachées dans un cadre socioéconomique mais sont explicitement placés dans un argumentaire socioculturel. En suivant Giddens et Beck, ce n'est plus l'inégale répartition des biens qui est problématisée, mais l'inégal accès à la vie en société. Les Flamands se sont éloignés les uns des autres du fait d'une individualisation et d'une globalisation poussées et cela a provoqué l'affaissement du contrôle social qui à son tour a conduit à plus d'isolement et de criminalité. La solution se trouve donc dans la promotion de la rencontre et pas seulement dans son propre cercle et dans son propre logement (*bonding*) mais aussi entre les groupes et d'autres lieux de vie sociale (*bridging*, avec le souci de diversité). En cela, la mixité sociale semble devenir un thème central dans la politique de la ville (il est en tout cas question

144 Stouthuysen, Duyvendak et Van der Graaf, 2000.

d'un net retour). Mais les scientifiques ne se reconnaissent pas tous dans cette analyse et se montrent critiques à l'égard du concept de mixité sociale.
Des chercheurs tels que Loopmans, De Decker et Kesteloot émettent des doutes sur la mesure dans laquelle le fait d'habiter ensemble peut mener à vivre ensemble ou considèrent la mixité sociale comme une rhétorique creuse qui est inatteignable et indésirable, parce qu'elle vise seulement à combattre les symptômes du mal. Contrairement aux décideurs politiques, ils conservent un argumentaire socioéconomique, où l'amélioration de la position socioéconomique de la population occupe une place centrale. Les scientifiques et les responsables politiques se retrouvent cependant (et les scientifiques entre eux) dans leur plaidoyer en faveur d'une politique d'intégration qui ne s'organise pas qu'au niveau de la problématique du logement. Depuis longtemps, le logement est un parent pauvre de l'intervention publique en Flandre : le logement est principalement une affaire intime dans laquelle les instances politiques ne s'immiscent que le moins possible. Les Flamands ne renoncent pas volontiers à leur liberté acquise de longue date au niveau de la construction et la transformation de leur maison et c'est pourquoi les autorités se tiennent plus ou moins absentes de ce secteur : l'aménagement du territoire est d'ailleurs pratiquement inexistant en Flandre. C'est pourquoi les scientifiques et les hommes politiques plaident en faveur d'une intégration sur d'autres bases : la politique (par le développement de nouvelles formes de démocratie participative) ou le domaine des loisirs : le temps libre devient le temps de l'intégration s'il lui est donné un contenu « socialement utile ».
La relation entre les instances politiques et la science est donc critique. La mesure dans laquelle les hommes politiques se laissent influencer par les vues et par les résultats scientifiques est imprécise. Les scientifiques sont invités par les autorités fédérales à participer au contenu du débat urbain en menant des recherches conceptuelles, comme en témoignent les nombreuses publications qui peuvent être téléchargées sur le site de la politique de la ville flamande[145]. Mais peu nombreuses sont les recherches empiriques sur les présupposés et les effets des politiques qui sont implicitement ou explicitement orientées sur la mixité sociale. Ceci rend l'avenir de la mixité sociale incertain en Flandre : les instances publiques semblent toujours plus enthousiastes, tout au moins au niveau rhétorique. Les effets n'ont cependant jamais été bien étudiés par le passé et une recherche systématique reste à mener. Les leviers d'intervention dans le domaine du logement semblent limités de par la grande liberté dont les Flamands disposent sur ce plan. D'autres domaines d'intervention semblent plus adéquats, mais pour cela de nouvelles stratégies doivent être développées. Divers scientifiques semblent en tous cas sceptiques et voient surtout le nouveau mode de pensée politique comme un cadre rhétorique qui masque la destruction de logements peu onéreux au profit d'immeubles plus chers.

145 www.thuisindestad.nl

# La promotion de la mixité sociale dans l'habitat à Bruxelles

Evelyne Baillergeau

## Introduction

À Bruxelles, la mixité sociale est un projet porté par les responsables politiques au niveau local mais qui laisse la plupart des scientifiques fortement sceptiques. Quels sont les axes du débat ? De quelle mixité sociale s'agit-il dans cette ville contrastée, tant du point de vue des revenus des ménages que du point de vue de leurs horizons géoculturels, dans une ville qui est par ailleurs frappée par une forte crise du logement depuis plusieurs décennies ? Le paysage social et politique de Bruxelles est en effet complexe. Pour bien saisir les enjeux de la promotion de la mixité sociale en tant qu'objectif d'action publique, il importe de disposer de quelques clés de compréhension du diagnostic ayant conduit à un tel projet et du contexte institutionnel dans lequel ce diagnostic a été réalisé. C'est pourquoi nous inaugurons ce chapitre par une brève analyse socio-historique de l'essor de la ville de Bruxelles en tâchant de croiser des informations sur son développement urbanistique, son peuplement et ses principaux ressorts économiques et institutionnels. Nous analyserons ensuite le projet politique de promotion de la mixité sociale des dirigeants de la Région Bruxelles-Capitale avant de nous pencher, pour finir, sur le regard porté par les chercheurs qui ont consacré des travaux à Bruxelles[146].

Le choix de distinguer analyse des projets des responsables politiques et analyse des travaux des chercheurs peut sembler délicat, tant les travaux des chercheurs bruxellois et leurs réponses à nos questions ont été utiles à la compréhension des enjeux de la promotion de la mixité sociale à Bruxelles. Il est cependant apparu nécessaire de porter un regard le plus direct possible sur les documents de présentation politique pour y déceler la stratégie des responsables politiques en fonction de nos propres questions de recherche avant de se

146 En plus des références bibliographiques mentionnées au fil du texte, ce chapitre doit beaucoup aux Bruxellois, gestionnaires régionaux et chercheurs, qui ont bien voulu m'accorder un entretien et/ou des commentaires sur la version initiale de ce chapitre. Je tiens à remercier tout particulièrement : Christine Schaut, Mathieu Van Criekingen, Françoise Noël, Christian Kesteloot, Sybille Smeets, Etienne Lambert ainsi que le service de documentation de la SLRB.

pencher sur celles des chercheurs bruxellois en tâchant d'y dégager les principaux axes du débat.

## Une ville marquée par la présence de la pauvreté et par un fort morcellement institutionnel

L'histoire de Bruxelles est longue et mouvementée, tant sur le plan urbanistique que sur le plan institutionnel. Pour reconstituer ce modeste historique d'une ville par quatre fois capitale, j'ai eu recours à des sources assez dispersées, allant des informations diffusées par la municipalité de Bruxelles à celles qui émanent du Cercle d'Histoire de Bruxelles, en passant par des informations recueillies au détour d'analyses sociologiques et géographiques des mutations récentes de la ville.

### Une ville ancienne

Le cœur historique de la ville actuelle (une partie de la commune de Bruxelles, dite Pentagone ou centre-ville) date du Moyen Âge. Bruxelles est en effet fondée à l'époque mérovingienne sur un site fortement vallonné. La ville connaît un certain essor au XI^e^ siècle et une première enceinte est construite autour de la cité vers 1100. En 1229, Bruxelles obtient sa première charte urbaine, importante étape dans la reconnaissance officielle de la ville. La Bruxelles médiévale est, comme bien d'autres villes de cette région d'Europe occidentale, une ville de commerce et d'artisanat, notamment dans le secteur de la draperie. Les faubourgs entourant la ville et peuplés d'artisans sont intégrés dans la seconde enceinte qui est construite entre 1357 et 1379.
Au XV^e^ siècle, à l'époque bourguignonne, Bruxelles devient capitale pour la première fois. L'obtention de cette nouvelle fonction coïncide avec un nouvel essor urbanistique de la ville : de nombreuses églises et demeures patriciennes – d'une grande qualité architecturale – sont construites en dépit d'une conjoncture économique défavorable à l'époque. Au XVI^e^ siècle, Bruxelles connaît un nouvel essor, principalement du fait du développement des métiers du luxe. On l'a vu, le site de la ville est fortement vallonné. Rapidement, un clivage s'opère entre différentes zones : le « bas de la ville » est délaissé par les couches aisées au profit du « haut de la ville », en raison des fréquentes inondations et de la pollution de la Senne où sont déversés les ordures et les rejets des activités artisanales telles que la tannerie.

### Une ville profondément remodelée

Du XV^e^ au XIX^e^ siècle, l'histoire de la ville est rythmée par les victoires et les défaites des grands empires européens. Dès avant l'indépendance politique du Royaume de Belgique, dont Bruxelles deviendra la capitale en 1830, on peut noter, au niveau des autorités municipales, une volonté de modernisation et d'expansion de la ville. De la fin du XVIII^e^ siècle datent les premières velléités de destruction de la seconde enceinte au profit de l'ouverture de boulevards extérieurs. En raison de divers conflits d'intérêt entre l'empereur autrichien et les autorités municipales, les travaux de ce que les Bruxellois appellent aujourd'hui la « petite ceinture » ne sont substantiellement réalisés qu'après l'indépendance

de la Belgique et terminés dans les années 1840[147]. D'autres travaux de transformation de la ville sont le résultat d'une planification locale, notamment l'ouverture d'un canal reliant Bruxelles à Charleroi. De plus, au cours de la seconde moitié du XIXe siècle, la Senne, réceptacle de toutes sortes d'immondices, on l'a vu, est enterrée de sorte qu'une partie de la ville ancienne se trouve nivelée. Le nouveau territoire conquis est parcouru par de larges boulevards qui sont rapidement bordés d'immeubles cossus dans le style haussmannien. À cette même époque, de nouveaux quartiers sont planifiés et construits (« première couronne » de communes autour du Pentagone : Schaerbeek, Ixelles, Saint-Gilles) ainsi que d'importants bâtiments liés aux fonctions politiques de la ville, notamment la Bourse et le palais de Justice.

À la fin du XIXe siècle, le développement industriel de la région bruxelloise bat son plein, notamment dans les secteurs de la construction et de l'imprimerie, alors que les secteurs de la confection et de la dentelle connaissent un certain déclin. À cette époque, Bruxelles devient aussi une place financière importante et, à partir de 1885, capitale d'empire, alors que la Belgique accède à la tutelle du Congo. Au tournant du XXe siècle, de nouveaux travaux importants affectant le cœur de la ville débouchent sur l'ouverture d'une liaison ferroviaire pour marchandises entre le nord et le sud de la ville (Jonction Nord-Midi). Le développement du tramway permet aussi l'essor des quartiers ouvriers en périphérie de la ville. La construction de maisons mitoyennes familiales – de fait réservée aux ouvriers les mieux payés – est d'ailleurs encouragée par les pouvoirs publics à partir de 1889[148].

## Paupérisation et morcellement institutionnel

Le XIXe siècle est aussi marqué par une forte poussée démographique liée à l'essor industriel de la ville. À la fin du siècle, la population bruxelloise s'élève à 200 000 habitants, contre 70 000 habitants en 1800[149]. De plus, la population des communes de la première couronne se densifie très fortement au cours de la période du fait de l'arrivée de nombreux ouvriers. Dès cette époque, les autorités municipales perçoivent déjà un mouvement d'émigration de la population bruxelloise vers les communes de périphérie dont la perception de l'octroi est tenue pour responsable. Importante ressource pour les pouvoirs locaux, l'octroi est perçu aux frontières de la ville, toujours marquées par la petite ceinture. Pour résoudre ce problème, les autorités municipales de Bruxelles revendiquent la réunion de la commune centrale avec les communes qui l'entourent. L'octroi est aboli en 1860 mais la réunion des communes n'a jamais lieu, ou tout au moins elle se limite à l'annexion par Bruxelles de Laeken, Neder-Over-Hembeek et Haren en 1921. Un processus de paupérisation de la ville centre au profit de sa périphérie est en cours, et entraîne, à partir du début du XXe siècle et jusque dans les années 1960, celle des communes de la première couronne.

---

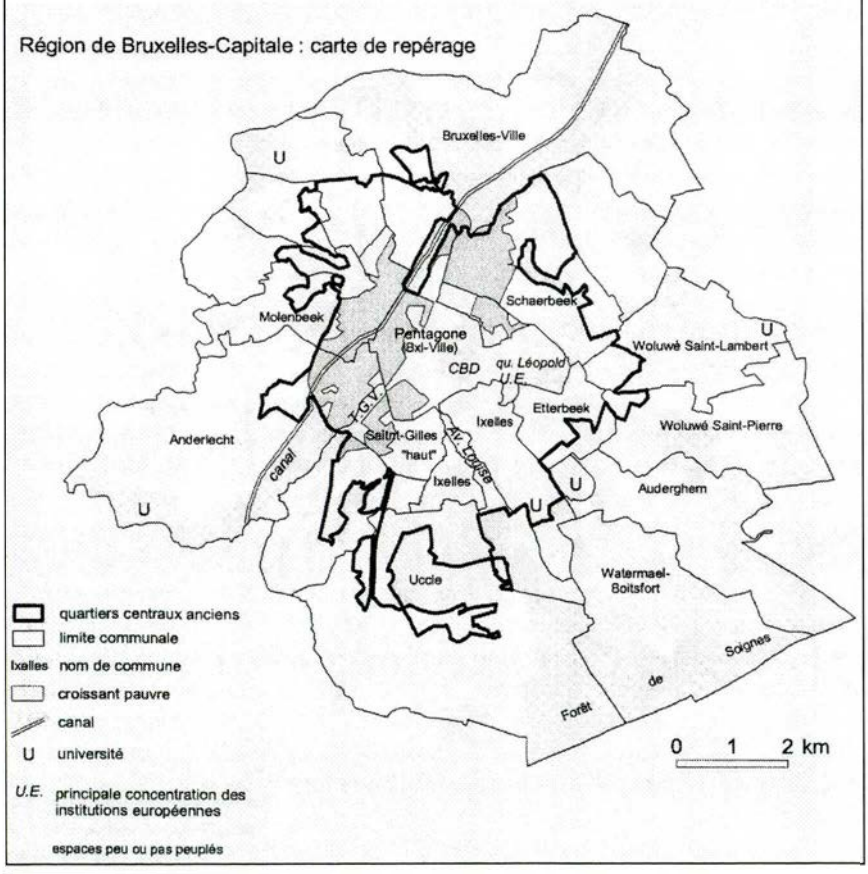
147 Astrid Lelarge, *Bruxelles, l'émergence de la ville contemporaine. La démolition du rempart et des fortifications aux XVIIIe et au XIXe siècles*, Bruxelles, CIVA, 2001.

148 Jean Puissant, « Un siècle de logement social à Bruxelles », in : *Le logement social au musée ?* Catalogue de l'exposition, Bruxelles, Luc Pire, 2003, pp. 28-119.

149 Source : Commune de Bruxelles.

À ce premier clivage s'en ajoute un second, entre l'est et l'ouest de la ville. En effet, la partie nord-ouest a été plus fortement marquée que le reste de la ville par l'essor industriel du XIXe siècle, particulièrement l'industrie mécanique et l'industrie chimique, installées le long du canal reliant Bruxelles à Charleroi, qui a d'ailleurs été élargi dans les années 1930. Les communes de Schaerbeek, Anderlecht, Molenbeek, Laeken et Saint-Gilles sont celles qui, au niveau de l'agglomération bruxelloise, accueillent les plus fortes concentrations d'ouvriers. Plus tard, au cours des années 1960 et 1970, ce sont principalement les communes du nord et de l'ouest qui se trouvent héberger les travailleurs migrants en provenance d'Europe du sud (Espagne et Italie) puis d'Afrique du nord et de Turquie au cours des décennies suivantes : Saint-Gilles, Saint-Josse, Schaerbeek, Molenbeek, Forest[150].

Figure n° 3 : Carte des quartiers de Bruxelles.




Source : Mathieu Van Criekingen, « La ville revit ! Formes, politiques et impacts de la rénovation résidentielle à Bruxelles » In Bidou-Zachiarassen C., Hiernaux-Nicolas D. et Rivière d'Arc H. (dirs.), *Retours en villes, des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Paris, Descartes et cie, 2003, pp. 73-104.

150 Mina Martens (dir.), *Histoire de Bruxelles*, Toulouse, Privat, 1976.

En revanche, dès le XIXe siècle, c'est dans la partie orientale de Bruxelles que sont concentrés les lieux d'exercice du pouvoir politique. C'est aussi prioritairement l'est qui accueille l'essor du secteur tertiaire, notamment à partir des années 1960 alors que la ville de Bruxelles devient le siège de la Communauté Economique Européenne (1958) – rapidement suivie par bien d'autres institutions communautaires – puis le siège de l'OTAN (1967). Bruxelles accueille aussi de nombreux sièges sociaux d'entreprises, ainsi que les bureaux d'organisations non gouvernementales, dont le nombre est aujourd'hui estimé à plus de cinq cents[151]. Au cours des années 1960, de nombreux immeubles d'habitation situés dans la partie orientale de la ville sont détruits au profit de la construction de tours de bureaux par des promoteurs privés.

Ce processus de reconstruction, alors nommé « bruxellisation », est rapidement dénoncé par des comités d'habitants associés à des intellectuels qui regrettent de n'avoir aucune prise sur le devenir de leur ville et notamment sur la raréfaction du logement au cœur de l'agglomération[152]. De tels conflits ont éclaté dans bien des villes européennes à cette époque. Dans certaines villes relativement proches comme Amsterdam et Rotterdam, les pouvoirs publics sont intervenus pour constituer des réserves foncières et développer leur emprise sur le parc immobilier tout en cherchant à associer les habitants au devenir du cœur des villes. En revanche, dans le cas de Bruxelles, les pouvoirs publics sont restés très en retrait de l'activité immobilière, concédée au secteur privé. Une importante raison à cela est un fort morcellement institutionnel. On a vu que les autorités municipales bruxelloises n'avaient pas réussi à obtenir la réunion des communes à l'échelle de l'agglomération. Pourtant, entre la commune de Bruxelles et les communes de la première couronne, l'urbanisation est parfaitement continue, et ce depuis fort longtemps. L'agglomération de Bruxelles est donc gérée par une multitude d'instances communales qui conservent la maîtrise de leur propre devenir et peinent à se concerter sur la gestion des questions urbaines[153].

Ce morcellement institutionnel est partiellement remis en cause en 1989 avec l'instauration d'une instance régionale propre à Bruxelles, comprenant la commune de Bruxelles ainsi que les dix-huit communes qui l'entourent. La « Région Bruxelles-Capitale » est dotée de pouvoirs autonomes au même titre que les deux autres régions du pays, la région flamande et la région wallonne, notamment un parlement et un gouvernement. Cependant, l'agglomération de Bruxelles s'étend sur un territoire bien plus vaste que celui qui est couvert par les dix-neuf communes réunies dans la Région bruxelloise[154]. Cette dernière n'a donc pas de prises sur les communes périurbaines – situées en région flamande et en région wallonne – qui pourtant accueillent de plus en plus de ménages des couches moyennes et aisées, attirés par l'espace quand celui-ci est attei-

151 Selon Van der Wusten (http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb91.html), il y a 571 secrétariats d'ONG conventionnelles et internationales. Il faut donc en ajouter bien d'autres (au sens du Yearbook of International Organizations).

152 René Schoonbrodt, *Essai sur la destruction des villes et des campagnes*, Bruxelles, P. Mardaga, 1987.

153 À l'exception notoire de la question de l'éclairage public au gaz. Mina Martens (dir.), *Histoire de Bruxelles*, Toulouse, Privat, 1976.

154 Christian Kesteloot & Pieter Saey, "Brussels, a truncated metropolis", *Geojournal*, vol. 58, 2002, pp. 53-63.

gnable en voiture depuis le cœur de la ville où bon nombre de périurbains se rendent pour travailler. Le processus de périurbanisation a été amorcé dans les années 1960 et 1970 mais il se poursuit aujourd'hui encore.

## La structure contemporaine du logement à Bruxelles

La structure du logement bruxellois est principalement marquée par la suprématie du secteur privé lucratif par rapport au parc de logements détenu par les 34 bailleurs sociaux – communément nommés « sociétés de logements » – opérant sur le territoire de la région Bruxelles-Capitale. Ce secteur social ne représente en effet que 8 % du parc total, soit 38 000 logements sur 510 000 logements. À ces 8 % il faut cependant ajouter les quelque 730 logements détenus par de petits propriétaires privés mais administrés par des « agences immobilières sociales » dont la vocation est d'encourager la location à des ménages aux revenus modestes[155].

Le parc détenu par les sociétés de logements est composé de petits ensembles (groupements de mille logements au maximum) disséminés sur toute l'étendue de la région Bruxelles-Capitale. Ils ont été construits à des époques diverses depuis 1919, date à laquelle a été votée une loi autorisant les pouvoirs publics à investir dans le champ du logement locatif à caractère social. D'une manière générale, c'est en périphérie de la ville centre que se trouvent les ensembles de logements sociaux construits avec le plus de moyens et le plus de soin, notamment les cités-jardins dans les zones d'extension des années 1920. En revanche, c'est dans la zone centrale que se concentrent les constructions les plus économiques. Certaines datent cependant des années 1920 tandis que d'autres ont été réalisées dans les années 1950 et 1960 à l'époque du modernisme triomphant dans les circuits architecturaux. Mais la périphérie n'est pas totalement exempte de réalisations bon marché, de même que le centre-ville compte aussi des ensembles de logements sociaux de qualité. On peut notamment citer la Petite Marolle, construite au début des années 1970, au lendemain des mouvements de mobilisation habitante. Son édification a été menée en concertation avec les habitants et nourrie par la volonté de respecter les formes urbaines existantes et de maintenir les activités économiques dans le quartier[156].

Malgré l'existence et l'ancienneté de l'intervention publique dans le secteur du logement social, les réalisations restent très en dessous des besoins réels de la population bruxelloise qui s'est beaucoup appauvrie au cours des dernières décennies, surtout à partir des années 1990. Le problème est d'autant plus aigu qu'à partir des années 1980, les pouvoirs publics ont, d'une part, peu investi dans la construction de logements sociaux – la politique du logement étant alors recentrée sur l'attribution d'aides ou de subventions allant directement aux ayants droit. D'autre part, les pouvoirs publics ont permis le décollage des prix de l'immobilier en abrogeant la loi de blocage des loyers. Une partie des ménages modestes se trouve donc renvoyée au secteur lucratif, où il existe aussi un parc social de fait, principalement concentré dans les quartiers les plus anciens de la ville[157] et composé de logements de qualité médiocre. Les

155 Source : Société Régionale du Logement Bruxellois.
156 Jean Puissant, *op. cit.*

quartiers anciens constituent ainsi les principaux lieux d'accueil des populations défavorisées en quête de logement, dont une bonne part de ménages issus des migrations de travail. Les auteurs bruxellois ne semblent pas, d'une manière générale, très friands d'indices de ségrégation socio/ethno-spatiale mais il en existe cependant qui placent Bruxelles dans une situation comparable à celle des grandes villes néerlandaises[158].

## La mixité sociale comme objectif politique

La promotion de la mixité sociale est un objectif politique clairement affiché à Bruxelles, surtout au cours des années 1990. Les pouvoirs publics bruxellois sont longtemps restés à l'écart des questions de développement urbain mais à partir du début des années 1990, la Région Bruxelles-Capitale a porté le souci de la revitalisation des quartiers à travers deux initiatives : les contrats de quartiers (instaurés en 1993) et les quartiers d'initiatives (lancés en 1997). Ces deux initiatives se trouvent associées à la politique de la ville lancée par le gouvernement fédéral à partir de 1999. Dans un premier temps, les politiques sociales urbaines bruxelloises sont surtout centrées sur la rénovation de l'habitat social et des espaces publics de proximité mais progressivement le souci de la mixité sociale émerge dans les intentions des responsables politiques bruxellois. Quel sens recouvre cette notion de mixité sociale à Bruxelles ? Quels sont ses enjeux et quels sont ses partisans ? Enfin, quels sont les outils mis en œuvre pour promouvoir la mixité sociale ?

### La mixité sociale, un thème fort pour la jeune Région Bruxelles-Capitale

À Bruxelles comme dans bien d'autres villes du monde, l'idée de mixité sociale renvoie aux utopies urbaines qui ont alimenté la conception de bon nombre de programmes de logement dans la première moitié du XXe siècle. À Bruxelles notamment, la mixité sociale est un souci porté par Willy Vandermeeren, architecte de la cité « Ieder Zijn Huis » (à chacun sa maison), réalisée en 1959 à Evere, une des 19 communes de la Région Bruxelles-Capitale. Cette cité était à la fois composée de logements individuels et de logements collectifs[159].

À partir de la création de la Région Bruxelles-Capitale en 1989, la mixité sociale est un souci latent à Bruxelles pour des raisons plus nettement matérielles. En effet, les ressources de la Région sont principalement liées aux impôts payés par les résidents, proportionnellement à leurs revenus. Pourtant, la Région a à sa charge d'importants frais de gestion liés à de nombreux équipements onéreux qui concernent non seulement les résidents bruxellois mais aussi les nombreuses personnes résidant à l'extérieur qui s'y rendent pour travailler et se distraire. L'exode des ménages les plus favorisés vers les communes périphériques, extérieures à la Région Bruxelles-Capitale, et la concentration de la pauvreté au cœur de la métropole constituent donc un

157 Françoise Noël, « Un plan de lutte contre la crise structurelle du logement à Bruxelles », *L'année sociale*, 2003.

158 Voir notamment l'étude réalisée par Sako Musterd grâce au renvoi qui y est fait dans le chapitre 4 sur la Flandre.

159 Jean Puissant, *op. cit.*

épineux dossier pour les dirigeants de la Région. Maintenir les ménages les plus fortunés, voire même favoriser leur retour en ville, est donc une option qui n'est pas sans susciter d'intérêt.

Mais c'est quand le problème fiscal des responsables politiques régionaux rencontre les problèmes de gestion financière de nombreuses sociétés de logements sociaux au milieu des années 1990 que le projet de promotion de la mixité sociale devient explicite à Bruxelles. En effet, l'attribution des logements sociaux bruxellois est en principe soumise à des règles énoncées de manière à réserver le parc public aux ménages modestes. Mais de fait l'application de ces règles n'était pas contrôlée avant que des mécanismes de suivi soient introduits en 1993. C'est alors qu'une nouvelle génération de locataires a pu faire son entrée dans le parc public, composée de ménages en moyenne plus démunis que les locataires en place, qui sont en moyenne assez proches du plafond de ressources. Il apparaît alors que de nombreux ayants droit étaient maintenus à l'écart de l'accès au parc public, notamment de nombreux ayants droit d'origine étrangère. L'arrivée de ces ménages aux revenus modestes et précaires, souvent frappés par le chômage de longue durée, signifie un manque à gagner en termes de loyer pour les gestionnaires du parc social. Mais l'accentuation de la précarisation des populations défavorisées au cours des années 1990 apporte aussi de nouvelles questions pour les bailleurs qui sont confrontés à de nouveaux profils de locataires aux besoins à la fois complexes et spécifiques. Les bailleurs sociaux s'interrogent alors sur leur mission : construire et gérer des logements ou organiser de l'accompagnement social des publics en difficulté ? Nombreux sont les partisans de la première proposition, qui sont également favorables au retour d'une plus forte proportion de locataires durablement solvables dans le parc public.

Sur le plan politique, la mixité sociale est portée par la coalition régionale, dominée par les libéraux mais comprenant aussi des membres du parti socialiste. Ces derniers ont en effet prôné la mixité dans l'habitat alors qu'ils gouvernaient avec la droite, notamment à l'époque où le ministre régional du logement était un des leurs, Alain Hutchinson (1999-2004). Mais la mixité sociale figure également en bonne place dans le programme de la fédération bruxelloise du parti socialiste en vue des élections régionales du 13 juin 2004. On s'y intéressera d'autant plus le parti socialiste est arrivé en tête du scrutin. Il gouverne désormais en coalition avec le parti vert Écolo et le Centre Démocrate Humaniste (ancien parti chrétien de gauche).

Dans ce programme, la notion de mixité sociale est principalement employée dans un sens très général, en vue de formuler un « avenir de la ville ». En cela, la mixité sociale accompagne l'ambition de contribuer à « l'amélioration de la qualité de la vie pour tous les Bruxellois »[160]. Malgré la centralité de ce thème dans le programme, et malgré son imprécision intrinsèque, soulignée par bien des auteurs, la mixité sociale ne fait pas l'objet d'un travail de définition approfondi par les rédacteurs du parti socialiste. Tout au plus peut-on lui trouver une certaine délimitation dans le fait que le programme du parti socialiste et le « contrat » que Charles Picqué, son leader, entend passer avec les Bruxellois mentionnent en

160 Fédération bruxelloise du parti socialiste, *Programme des socialistes bruxellois pour les élections du 13 juin 2004 : Garantir l'Avenir pour Chacun.*

outre une mixité « fonctionnelle » et une « mixité culturelle »[161].
Arrêtons-nous brièvement sur ces deux notions adjacentes. La mixité fonctionnelle est un thème récurrent à Bruxelles. Dans les années 1970, les associations d'habitants dénonçaient la priorité accordée à la fonction bureau dans les mutations urbaines au détriment de la fonction logement. Dans une perspective relativement voisine, le parti socialiste bruxellois d'aujourd'hui souhaite encourager le développement de logements au cœur de la ville et en particulier dans le « quartier européen »[162] où la fonction travail est très fortement prépondérante. La mise en œuvre de cet objectif passe par diverses mesures de réglementation et d'incitations financières pour renforcer l'attractivité des investissements dans le secteur du logement par rapport à celle des investissements dans le secteur du bureau. Le thème de la mixité fonctionnelle est aussi invoqué quand il s'agit de contribuer à la revitalisation économique de certaines zones anciennement industrielles et où l'implantation de nouvelles entreprises et la création de nouveaux emplois pour les habitants de ces zones doivent être incitées.
Le thème de la mixité culturelle renvoie, quant à lui, à l'ambition de contribuer à la « rencontre des cultures », au-delà de la « cohabitation » dans les mêmes espaces. La mise en œuvre de cet objectif consiste en l'organisation d'« événements rassembleurs », à l'échelle de la ville mais aussi (et surtout) à l'échelle des quartiers, en particulier les quartiers les plus fragilisés. On peut donc remarquer que l'ambition de brasser les cultures au moyen d'initiatives publiques est relativement modeste à Bruxelles, notamment en regard d'autres villes européennes où il est question de favoriser la mixité culturelle au niveau de l'habitat, notamment aux Pays-Bas.
La présence de la mixité fonctionnelle et de la mixité culturelle permet de préciser quelque peu ce que les socialistes bruxellois entendent par mixité sociale mais le recours à cette notion reste encore flou : s'agit-il de mélanger des personnes aux revenus divers, mélanger les générations ? Où et quand le mélange est-il censé avoir lieu ? Et en quoi la mixité permettrait-elle d'améliorer la qualité de la vie des Bruxellois et des Bruxelloises ?
Au-delà de l'énonciation des ambitions générales du parti socialiste pour l'avenir de la ville, le thème de la mixité sociale est également évoqué dans son programme en matière de politique du logement et de développement des quartiers dits en difficulté. Avant d'aborder la question de la mixité sociale, il faut d'abord souligner le fait que le dossier du logement est extrêmement sensible à Bruxelles en raison de l'état structurel de crise du logement dans cette ville. De plus, selon le parti socialiste, la difficulté de trouver à se loger concerne à la fois les ménages aux revenus peu élevés (on a vu que le parc de logements sociaux est très peu développé alors que la population bruxelloise est en moyenne assez pauvre) et les ménages aisés[163]. Suivant son ambition générale de satisfaire tout le monde, le parti socialiste joue sur les deux tableaux en concevant un pro-

161 Charles Picqué, *Tous ensemble pour Bruxelles ! Mon contrat avec les Bruxellois*, www.charlespicque.be.
162 Où sont concentrés une bonne partie des bureaux directement ou indirectement liés à la Commission Européenne.
163 L'idée de pénurie de logements ouverts aux ménages aisés est cependant contestée par certains chercheurs, voir notamment les travaux de Mathieu Van Criekingen, « Les impacts sociaux de la rénovation urbaine à Bruxelles : analyse des migrations intra-urbaines », *Belgeo*, 2003.

gramme de développement du logement accessible aux revenus les plus modestes tout en voulant développer l'habitat de haut standing au cœur de la ville. La politique du logement bruxelloise est donc entendue dans un sens très vaste qui ne se limite pas à la gestion et au développement du parc social, d'ailleurs fort congru comme on l'a vu.

Dans le cadre de la politique du logement menée de 1999 à 2004 par le secrétaire d'État Alain Hutchinson à l'échelle de la Région Bruxelles-Capitale, l'idée de mixité sociale est employée dans des perspectives contrastées. Il lui est clairement donné une dimension socio-économique et territoriale quand il s'agit de « stimuler le mélange social en incitant des ménages de profil socio-économique plus élevé à venir s'installer dans les quartiers les plus fragilisés » en favorisant des programmes d'ouverture du parc du logement social aux ménages des couches moyennes. La dimension territoriale de la mixité sociale est également évidente quand il s'agit d'imposer 5 % de logement social dans toutes les communes de la région Bruxelles-Capitale, ce qui revient à promouvoir l'implantation de nouveaux logements sociaux dans de nouvelles zones qui en sont dépourvues.

Mais il est aussi fait référence à la mixité sociale quand il est question de favoriser l'accès au logement des jeunes, des personnes à mobilité réduite, des familles nombreuses et des personnes âgées. Dans ces cas, la dimension territoriale n'apparaît pas de manière évidente. La « mixité sociale » renvoie alors plutôt à la mixité dans l'habitat en général, sans que certaines zones soient spécialement visées ou même sans impliquer que ces catégories fassent l'objet d'une stratégie de diffusion dans le parc de logements. On peut aussi remarquer qu'ici la mixité sociale ne tient pas compte des caractéristiques socio-économiques des personnes concernées mais à des groupes de population dont les revenus peuvent d'ailleurs être très divers. La promotion de la mixité sociale s'inscrit donc dans des champs de priorités très contrastés et parfois antagonistes.

L'enthousiasme des écologistes, deuxième partenaire de la coalition issue des urnes régionales en juin 2004, est plus mitigé. Certains députés du parti Écolo ont activement pris part à la dénonciation du projet de mixité sociale mené sous l'égide de l'équipe régionale dans le cadre d'un colloque intitulé « La mixité, objectif ou moyen ? » où la mixité était clairement présentée comme un paravent masquant un processus d'éviction des couches populaires du cœur de l'agglomération[164]. Cependant, le programme du parti Écolo en vue des élections régionales de juin 2004 évoque lui aussi la mixité sociale comme objectif, et ce dans des termes assez proches de ceux du parti socialiste ; certes de manière un peu plus précise. La dualisation socioéconomique de la société bruxelloise est clairement identifiée comme un problème du fait de la progression du chômage, de l'échec scolaire et de l'isolement social chez les personnes âgées. Dans le cadre d'un programme de progrès social dans la ville, Écolo prône la lutte contre la pauvreté mais aussi la mixité : « [la ville] doit aussi être un lieu de coexistence des différences, tant sociales que culturelles, et favoriser la mixité

164 Forum des États Généraux de l'Écologie Politique, janvier 1998 à Bruxelles. Un compte-rendu est donné de ce forum dans le numéro 211 des *Cahiers Marxistes* (1998-1999), édité par l'Université Libre de Bruxelles.

par la mise en œuvre des solidarités. »[165] Au-delà, la mixité, tant sociale que culturelle, demeure un objectif général qui n'est pas associé à des propositions plus spécifiques, ni au chapitre urbanisme, ni au chapitre logement. Ces derniers sont pourtant ambitieux quant à l'amélioration du parc de logements de la ville mais le thème de la mixité n'y apparaît pas. Le temps de la critique de la mixité comme objectif politique semble donc résolu et d'une manière générale, en communication politique bruxelloise, il semble que le thème de la mixité jouisse d'une image très fortement positive et suffisamment peu contestée pour que ses partisans n'éprouvent pas le besoin de la définir plus précisément.

## La mixité sociale, outil de développement social et urbain ?

Au-delà de la communication politique, les mesures prises par la Région Bruxelles-Capitale qui vont dans le sens de la promotion de la mixité sociale s'inscrivent dans trois champs connexes : la politique du logement social, la rénovation urbaine et le désenclavement des quartiers désignés comme défavorisés. Concrètement, ces mesures peuvent être réparties en deux groupes, suivant la dynamique qu'elles tendent à impulser : l'attraction (ou le maintien) des couches moyennes dans les quartiers populaires d'une part et la dissémination du logement social dans l'ensemble du parc régional d'autre part.

• *Attirer ou maintenir les couches moyennes dans les quartiers populaires*
Il y a pour cela deux principaux types de mesures dont la première concerne le parc de logements publics. En 1996, suite à l'expression de leurs soucis de gestion évoqués précédemment, les sociétés de logements qui accueillaient des locataires aux revenus très modestes et précaires ont été autorisées à réserver une part des logements vacants à des ménages plus aisés dont les revenus excèdent le plafond du logement social, quitte à ce que ces nouveaux locataires payent un loyer proportionnel à leurs revenus. Mais la vente des logements sociaux est exclue du fait de l'existence d'un moratoire sur la vente du parc public à Bruxelles.
Le second type de mesures consiste à favoriser le montage d'opérations de rénovation urbaine ouvrant sur la construction conjointe de logements de statuts divers (logements sociaux ainsi que des logements destinés au secteur lucratif) sur un même site[166].

• *Disperser le logement social dans la ville*
Il s'agit pour cela de développer l'offre de logements sociaux en acquérant du terrain situé en dehors des quartiers les plus défavorisés ou en utilisant des réserves foncières de la Région. Dans cette optique, la Société de Logement de la Région Bruxelles (SLRB, organisme de tutelle des 34 sociétés de logements, placée sous l'autorité du ministre régional du logement) envisage actuellement de construire 5 000 logements sociaux supplémentaires sur 5 ans[167].

---

165 Écolo, *Voir loin, c'est pour aujourd'hui ou pour demain ? Les priorités vertes à Bruxelles c'est pour aujourd'hui et pour demain*, législature 2004-2009.
166 C'est notamment le cas du lotissement « Dailly » à Schaerbeek. Cf. *SLRB Infos* n° 32 (2002) et n° 3839 (2004).
167 http://www.francoisedupuis.be/code/pdf/plan_quadriennal_fr.pdf

Pour mettre ce projet en œuvre, la SLRB doit faire appel à des sociétés privées de construction mais la gestion de ce nouveau parc est sensée rester dans le domaine public.
Par ailleurs, la dispersion des ménages ayant droit au logement social dans le reste de la ville est due à la rénovation par les Agences Immobilières Sociales (AIS) de petits immeubles relevant du secteur privé mais dont les propriétaires n'ont pas les moyens de faire les travaux. S'ils sont d'accord pour les louer des personnes en difficulté, ils peuvent avoir accès à un soutien financier de la Région pour prendre en charge une partie du loyer des logements rénovés par les AIS.

## Conclusion

Au niveau des intentions politiques, la mixité est entendue dans un sens très large, alliant le mélange des couches sociales, la rencontre des cultures et l'intégration des jeunes et des personnes handicapées. Mais, de fait, la présentation des mesures en faveur de la mixité laisse entendre que c'est le rapprochement des ménages issus de strates socioéconomiques différentes qui est visé (par opposition au rapprochement entre les cultures). Dans ce sens, le projet bruxellois de mixité sociale est plus sûrement venu de la France que des Pays-Bas ou de la Flandre – dans laquelle Bruxelles est pourtant immergée et où ce thème de la mixité est également très présent mais où il est explicitement posé en des termes ethnoculturels. En effet, ce sont des catégories de revenus qu'il s'agit de rapprocher spatialement, ainsi que des personnes qui ont un travail rémunéré avec des chômeurs de plus ou moins longue durée. Pourtant, la question ethnoculturelle est souvent sous-jacente à Bruxelles du fait que les populations les plus démunies sont le plus souvent d'origine étrangère (contrairement à la situation flamande où la pauvreté frappe proportionnellement plus de Flamands « autochtones » que de personnes issues de l'immigration). De plus, les quartiers populaires sont autant de « cités-ghettos » potentielles et de points d'interrogation posés à l'intégration des personnes issues des migrations de travail dans une société bruxelloise hantée par le spectre des grands ensembles à la française. Dans un premier temps, l'article de loi datant de 1996 qui permettait l'ouverture aux couches moyennes d'une portion du parc de logements sociaux de sociétés accueillant une forte proportion de personnes très défavorisées a compris des critères non seulement socioéconomiques mais aussi ethniques. Toutefois, devant le tollé provoqué, ces derniers ont immédiatement été retirés par le ministre compétent[168].
La gentrification n'est pas un terme qui apparaît dans la littérature officielle ni dans les discours politiques mais force est de constater que certaines des mesures initiées par la Région Bruxelles-Capitale y concourent pendant que d'autres visent plutôt à la dispersion des ménages les plus défavorisés dans le tissu urbain. Cependant, un revirement politique est en cours à Bruxelles et il concerne principalement les mesures qui vont dans le sens de la gentrification

168 Christian Kesteloot et Pascale Mistiaan, « Des limites de la mixité sociale comme stratégie de gouvernement », *Cahiers Marxistes*, n° 211, 1998-1999, p. 41.

du parc de logements sociaux : en effet, l'actuelle équipe régionale souhaite donner la priorité au développement de l'emploi mais juste après cela au développement du logement réservé aux plus démunis. Et la promotion de la mixité sociale devient donc un luxe que l'on ne peut plus se permettre. La vocation des sociétés de logements à accueillir les segments les plus démunis de la population bruxelloise est affirmée et appuyée par des mesures d'accompagnement social des locataires et des candidats locataires au sein même des sociétés de logement qui deviennent de ce fait des acteurs à part entière dans la lutte contre la précarité et l'exclusion sociale. Ce revirement tient à un choix politique mais il est aussi le fruit d'un relatif constat d'échec : les mesures visant à attirer les couches moyennes dans le secteur du logement social n'ont pas abouti comme l'indique un rapport datant de 1999[169]. Refoulée au second plan, la mixité sociale reste cependant une idée qui suscite toujours de l'enthousiasme du côté des responsables politiques, un idéal qu'ils espèrent pouvoir poursuivre dans le long terme quand le problème de la crise du logement social sera résorbé.

## Le projet de mixité sociale vu par les chercheurs

La mixité sociale n'est pas un thème central dans la recherche bruxelloise mais c'est une question récurrente, souvent sous-jacente dans les débats ouverts par les pouvoirs publics sur les questions relatives aux quartiers défavorisés et aux mesures à y prendre. La mixité sociale se trouve en effet souvent faire office de pendant à la problématique de la ségrégation. À ce titre, ce thème intéresse certains géographes, surtout néerlandophones et/ou flamands. Il intéresse aussi certains sociologues. Dans l'ensemble, peu de moyens de recherche ont été directement débloqués par les pouvoirs publics pour traiter de la question de la mixité sociale. Mais celle-ci apparaît dans certains cours, notamment en sociologie à l'Université Libre de Bruxelles en tant que question théorique, éventuellement appliquée au cas de Bruxelles sur la base des recherches conduites par les enseignants. Le thème de la mixité sociale apparaît aussi dans certains mémoires d'étudiants en fin de cursus universitaire (par exemple à travers une étude des processus de sociabilité dans les ensembles de rénovation de l'habitat débouchant sur la juxtaposition de logements sociaux et autres). Le thème de la mixité est aussi abordé dans quelques thèses récemment soutenues (Mathieu Van Criekingen) ou en cours (Graciela Shaton)[170]. De plus, les chercheurs « confirmés » s'expriment sur diverses scènes pour commenter les politiques menées par les pouvoirs publics bruxellois sur la base de leurs recherches et réflexions personnelles. Les points de vue exprimés dans les milieux scientifiques bruxellois sur la mixité sociale ne sont donc pas directement dépendants de subsides publics.

---

169 Chille Deman, *Centre(s) de formation et d'échange et accompagnement social*, SLRB, Bruxelles, 2001.

170 La première thèse mentionnée a fait l'objet d'une allocation du Fonds National pour la Recherche Scientifique, liée à la personne et non au sujet de la recherche. Mathieu Van Criekingen, *La rénovation résidentielle à Montréal et à Bruxelles. Dynamiques, impacts sociaux et rôle des pouvoirs publics*, thèse de doctorat, ULB, Faculté des Sciences, Département de géographie, 2001. La seconde thèse mentionnée est autofinancée. Les travaux de Graciela Shaton portent sur l'interprétation locale de la mixité à travers les discours d'experts dans la Région Bruxelles Capitale de 1995 à 1998.

Sur le fond, les chercheurs s'accordent, d'une manière générale, pour dénoncer le caractère fortement idéologique des discours sur la mixité, qui n'est pas toujours clairement définie mais toujours brandie comme une panacée à la ségrégation, puisque celle-ci est généralement entendue dans un sens négatif. Pourtant, si l'on pose que l'objectif final est l'amélioration des conditions de vie des habitants en ville, il n'est pas du tout évident que le projet de mixité sociale soit souhaitable ni même qu'il soit viable en pratique. C'est principalement selon ces deux lignes de débat ouvertes par les chercheurs qu'est organisée cette dernière partie consacrée à Bruxelles. Une troisième ligne de débat concerne les finalités du logement social.

## La mixité sociale, un projet viable ?

À qui profitent les opérations d'amélioration de l'habitat au cœur de la ville ? Permettent-elles effectivement à diverses catégories de population de se mélanger ? Et, s'il est atteint, le mélange est-il durable ? Diverses équipes de chercheurs se sont attachées à cartographier la pauvreté bruxelloise et les résultats de leurs travaux permettent d'apporter un éclairage au débat sur la mixité. En particulier, la recherche doctorale de Mathieu Van Criekingen, géographe de l'équipe de Jean-Michel Decroly (Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire à l'Université Libre de Bruxelles) contribue à répondre à la question de la viabilité de la mixité comme objectif politique. À partir d'enquêtes statistiques basées sur les recensements de la population à diverses époques, il a étudié l'évolution du peuplement de plusieurs quartiers de Bruxelles ayant fait l'objet d'opérations de rénovation de l'habitat partiellement financés par les pouvoirs publics, notamment à travers l'attribution de primes de rénovation : Saint-Gilles, Molenbeek, Anderlecht, Ixelles. Mathieu Van Criekingen conclut à un déplacement des populations défavorisées et à leur remplacement par des ménages ayant des revenus plus importants dans les quartiers centraux de Bruxelles, ce qui correspond à certaines formes de gentrification[171]. Les changements de population sont donc vraisemblablement imputables aux opérations de rénovation, qui aboutit donc plus au bénéfice du quartier qu'à celui de ses habitants. Concernant plus directement la question de la mixité sociale, Mathieu Van Criekingen dénonce un double langage de la part des dirigeants de la Région Bruxelles-Capitale qui visent à la fois à favoriser le logement pour les populations favorisées au cœur des villes et le développement de logements réservés aux ménages les plus démunis. L'observation des mutations du peuplement suggère en effet que la politique de rénovation tende à privilégier le premier objectif et à écarter le second[172]. Selon ce chercheur, la mixité sociale, quand elle est atteinte au terme du processus de rénovation de l'habitat, n'est qu'un état transitoire avant que ne s'amorce un net processus de gentrification.

---

171 Mathieu Van Criekingen, *La rénovation résidentielle à Montréal et à Bruxelles. Dynamiques, impacts sociaux et rôle des pouvoirs publics*. Bruxelles, ULB, 2001 ; Mathieu Van Criekingen & Jean-Michel Decroly, "Revisiting the Diversity of Gentrification: Neighbourhood Renewal Processes in Brussels and Montreal", *Urban Studies*, Vol. 40, n° 12, 2451-2468, November 2003.

172 Il faut cependant noter que le devenir des immeubles ayant fait l'objet d'opérations de rénovation ne constitue pas le cœur de la recherche qui n'est pas non plus étayée par des entretiens recueillis auprès de personnes ayant dû bouger du fait de la rénovation.

Il est à noter que ces conclusions de recherche – qui ont suscité un certain émoi à Bruxelles – sont très suivies dans le monde associatif bruxellois (notamment à l'Atelier de Recherche et d'Action Urbaines). Elles sont aussi relayées parmi la plupart des chercheurs interrogés (notamment Françoise Noël et Christine Schaut). Elles rejoignent aussi les conclusions du colloque sur la mixité sociale qui s'est tenu à Bruxelles en 1998 et qui a fait l'objet d'un numéro spécial des *Cahiers Marxistes* intitulé : Bruxelles, mixité sociale en théorie, ségrégation en pratique.

## La mixité sociale contre l'isolement et l'exclusion ?

On a vu que la mixité sociale a souvent été posée en pendant à la ségrégation. Certains chercheurs spécialisés dans l'analyse des processus de ségrégation socio-spatiale ont ainsi été amenés à se prononcer sur le projet de mixité sociale. Parmi eux, Christian Kesteloot, géographe, professeur à l'Université Catholique de Louvain (*Instituut van Sociale en Economische Geografie*) et enseignant à la Faculté de Géographie de l'Université Libre de Bruxelles, a notamment dirigé une recherche visant à délimiter les quartiers défavorisés à Bruxelles et en Flandre, concluant, pour le cas de Bruxelles, à l'existence d'un « croissant pauvre » au cœur de la métropole[173]. Il s'est également intéressé aux stratégies de survie des populations les plus démunies dans certains quartiers de Bruxelles et de Flandre[174]. C'est principalement à partir de ce point d'observation qu'il s'est exprimé sur la question de la mixité[175]. Ces recherches l'ont conduit à considérer les atouts de la concentration en termes d'intégration sociale à la marge du système socio-économique dominant – sur le mode de l'École de Chicago. Il s'est essentiellement intéressé à la concentration dans une perspective ethno-culturelle, comme cela est courant dans les milieux scientifiques flamands et néerlandais. Selon Christian Kesteloot, la concentration – à condition d'être associée à une certaine diversité socio-économique – peut être porteuse d'intégration pour une communauté relativement bien organisée spatialement, comme cela est le cas de la communauté turque à Bruxelles[176]. De ce fait, chercher à rompre la concentration ethnoculturelle au nom de la mixité – puisque tel est le projet de certains Flamands – risquerait en même temps de compromettre des dynamiques d'intégration socio-économique. Cette position correspond aux conclusions d'autres chercheurs ayant consacré des travaux de micro-sociologie dans le secteur du logement social, notamment Françoise Noël[177].

---

173 C. Kesteloot, H. Vandenbroeke, *De achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*. Vlaams ministerie van Huisvesting, Binnenlandse Aangelegenheden en Stedelijk Beleid, Brussel, 1996.

174 Pascale Mistiaen, Henk Meert et Christian Kesteloot, « Polarisation socio-spatiale et stratégies de survie dans deux quartiers bruxellois », Espace, Populations, Sociétés, n° 3, 1995, pp. 277-290.

175 Christian Kesteloot, "Over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie", in: *Planologisch Nieuws*, Jg. 18, nr.3/1998, pp. 144-147 ; Christian Kesteloot et Pascale Mistiaen, « Des limites de la mixité sociale comme stratégie de gouvernement », *Cahiers Marxistes*, n° 211, 1998-1999, pp. 35-47.

176 C. Kesteloot & C. Cortie, "Housing Turks and Moroccans in Brussels and Amsterdam: The Difference between Private and Public Markets", *Urban Studies*, 1 October 1998, vol. 35, n° 10, pp. 1835-1853.

177 Françoise Noël, « Regards croisés sur le logement social », *Catalogue de l'Exposition Le logement social au musée ? / De sociale huisvesting naar het museum ?*, Bruxelles, Luc Pire, 2003, pp. 120-203.

### Le logement social pour qui ?

Le projet d'adaptation des règles d'attribution du logement social en vue de faire entrer dans le parc détenu par les bailleurs sociaux des locataires issus des couches moyennes pose aussi question aux sociologues bruxellois en termes d'éthique du logement social : à qui est-il destiné ? La question est somme toute complexe car l'histoire du logement social est longue et le contexte socio-économique a beaucoup évolué depuis les premières initiatives prises dans ce domaine. Ainsi, du fait de la pénurie de travail rémunéré, certaines questions se posent aujourd'hui qui ne se posaient pas il y a quelques décennies : où loger les personnes exclues durablement – ou du moins fréquemment – du monde du travail légal ? En 2002, la SLRB a monté une exposition intitulée *Le logement social au musée ?* qui visait à rapprocher le logement social de la grande majorité des Bruxellois mais aussi des locataires du parc social public. Pour la sociologue Françoise Noël, professeur à l'Université Libre de Bruxelles et directrice du Centre de Recherche Urbaine, la préparation de cette exposition a été l'occasion de poser à divers intervenants du logement social (gestionnaires, travailleurs sociaux, etc.) la question de la finalité du logement social, au-delà des problèmes de gestion : Le logement pour qui ? De fait, pour de nombreux acteurs bruxellois, il semble que le logement social doive prioritairement être destiné aux couches sociales les plus défavorisées[178].

## Conclusion

À Bruxelles, la mixité est un objectif politique inspiré plus directement par les débats français que par les débats flamands ou néerlandais (plus orienté vers le rapprochement entre les couches sociales qu'entre les cultures) mais son utilisation sur le terrain du logement est clairement guidée par des problèmes, des diagnostics et des enjeux locaux, sensiblement différents des enjeux français. Le thème de la mixité sociale a pris une grande place dans les intentions politiques des dirigeants bruxellois au cours des dix dernières années bien que leur marge de manœuvre en la matière soit plus réduite que celle de leurs collègues néerlandais : en effet, le parc de logements bruxellois échappe pour une grande part aux pouvoirs publics et aux bailleurs sociaux qui sont longtemps restés très en retrait en matière d'investissements financiers et en termes de contrôle de l'application de la réglementation sur le logement social.
Comme dans bien d'autres lieux, le thème de la mixité suscite des débats à Bruxelles, principalement entre pouvoirs publics d'un côté et chercheurs d'un autre côté. Ces derniers ne cachent pas leur scepticisme quant à la viabilité du projet de mixité sociale mené par les pouvoirs publics ainsi que son aptitude à bénéficier aux ménages les plus démunis. Il est cependant à remarquer que le débat entre les scientifiques et les chercheurs donne rarement lieu à des confrontations directes car les scènes où les uns et les autres s'expriment sur la question sont le plus souvent disjointes. Par ailleurs, les pouvoirs

178 Françoise Noël, *op. cit.*

publics bruxellois participent très peu au financement des recherches conduites par les scientifiques sur le thème de la mixité qui restent très peu nombreuses et peu diversifiées, comparé aux recherches néerlandaises et même flamandes.

# La promotion de la mixité sociale en Wallonie

Evelyne Baillergeau

## Introduction

C'est très récemment que la mixité est devenue un thème d'actualité dans le champ de la politique du logement wallonne. Quelle en est la perspective et quels en sont les résultats ? Il est très difficile de répondre à ces questions pour deux raisons principales. D'une part, le thème étant très nouveau en Wallonie, il n'est pas encore possible d'observer des résultats concrets et les modalités d'intervention semblent mêmes encore assez floues. D'autre part, très rares sont les travaux consacrés à ce thème par les chercheurs wallons, plus intéressés par le cas de Bruxelles semble-t-il.

Compte tenu de ces limites, le volet wallon de la présente recherche sur la mixité a principalement consisté en une recherche exploratoire menée auprès des instances régionales en charge des questions de logement (Société Wallonne du Logement et Fonds du logement Wallon), du service du logement de la ville de Liège et des instituts universitaires wallons qui traitent de près – mais surtout de loin – des questions de logement.

## Présentation générale du logement en Région wallonne

La région wallonne est une région principalement rurale qui comporte cependant deux villes ayant connu un essor industriel important : Liège et Charleroi. À l'échelle de la région, ce sont dans ces deux villes que les écarts sociaux sont les plus marqués avec la présence d'une population précarisée du fait du chômage lié au processus de désindustrialisation au cours des dernières décennies.

Le parc de logements de la région wallonne est principalement composé de logements privés (92 %), lesquels sont très majoritairement occupés par leur propriétaire. En effet, la proportion de logements locatifs est moindre qu'à Bruxelles. Les logements sociaux ne représentent que 8 % des logements wallons. Comme ailleurs en Belgique, ces logements sociaux sont surtout situés dans les zones urbaines ayant connu un essor industriel et un fort ancrage socialiste. Le parc de logements sociaux wallons a été construit dans les années 1960 et 1970 à l'époque de la forte croissance démographique dans la région. Les loge-

ments sociaux wallons sont surtout des ensembles de taille modeste, regroupant de 200 à 700 logements en moyenne. Ce sont surtout des cités-jardins situées en périphérie des villes dans les années 1960-1970, là où le terrain était relativement bon marché. Depuis, ces ensembles de logements sociaux se sont souvent trouvés immergés dans le tissu urbain du fait de la poursuite de l'urbanisation.
À l'image de la Belgique, la politique wallonne du logement est surtout orientée vers la promotion de la propriété au moyen d'incitations fiscales (déductions) attribuées aux ménages qui souhaitent acquérir un logement. La plupart des familles wallonnes tendent donc à devenir propriétaires de leur logement. Les catégories de population qui en sont tenues à l'écart sont principalement les personnes seules et les familles issues de l'immigration qui n'en ont pas les moyens financiers.

## La mixité comme objectif politique en Wallonie

La région wallonne est parcourue par d'importants clivages sociaux qui s'expriment notamment en milieu urbain. À partir de 1994, la Région wallonne a mis en place un programme de revitalisation urbaine intitulé les zones d'initiatives privilégiées/quartiers d'initiatives (ZIP/QI) et visant particulièrement certains quartiers et leurs habitants qui doivent être mobilisés pour participer au processus de revitalisation. Ce programme consiste principalement en l'injection de moyens supplémentaires pour ces quartiers mais il n'y est pas question de mixité sociale. Ce thème est plutôt apparu sur le terrain du logement. La Région wallonne a compétence en matière de logement depuis sa création en 1980. La Région wallonne a alors hérité d'un parc social très déficitaire. À ses débuts, son action en matière de logement a été principalement centrée sur le remboursement de la dette. À cet effet, elle a posé un moratoire sur la construction de nouveaux logements et elle a considérablement limité les investissements en matière d'entretien du parc. La construction de logements sociaux a repris au cours de la seconde moitié des années 1990 à un rythme de 300 à 400 logements par an. Depuis 1999, la construction de nouveaux logements sociaux a été à nouveau relancée à un rythme de 1 000 logements sociaux par an environ. C'est aussi à cette époque que le thème de la mixité sociale est apparu en Wallonie.

### À l'échelle de la région

La politique de la Région wallonne en matière de logement est portée par deux organismes régionaux complémentaires :

– La Société Wallonne du Logement[179]

– Le Fonds du logement Wallon (familles nombreuses spécialement)[180]

Ces deux institutions gèrent des projets concernant le parc de logements sociaux mais ils mènent aussi des projets de réhabilitation de bâtiments. Sans

179 http://www.srwl.be/
180 http://www.flw.be/

vocation sociale au départ, ces projets peuvent cependant déboucher en partie sur de la création de logements sociaux.

### Une grande ville en Wallonie : Liège

Dans le cadre de son projet de ville défini en 2003 à l'horizon 2010, la municipalité de Liège mène, vis-à-vis de ses « quartiers dégradés », une « politique de "discrimination positive" pour y rendre la vie plus agréable et ainsi accroître le nombre d'habitants voulant vivre à Liège. »[181]

D'ici à 2010, la ville propose plusieurs objectifs à suivre pour assurer de meilleures conditions de vie et plus de bien-être dans tous les quartiers :

- Garantir l'accès à un logement décent et favoriser la mixité sociale
- Augmenter le nombre de logements, tous types confondus, de 5 %
- Réduire le nombre de logements inoccupés de 50 %
- Accentuer la présence du service public communal dans les quartiers
- Étendre le réseau des Mairies de quartiers
- Rendre le goût d'habiter en Ville
- Favoriser l'implantation des familles à Liège (10 % en plus)
- Accroître la participation des habitants à la vie locale

Concrètement, il s'agit de lancer des programmes de construction mixtes, alliant logements sociaux et logements dits « mixtes » et que l'on peut définir ainsi : du logement locatif plus cher que le logement social, sans plafond de ressources contrairement au logement social dont le loyer dépend des revenus du ménage qui l'occupe. Ces programmes doivent s'appuyer sur des opérations de petite envergure, l'essentiel du travail devant être mené au niveau de l'immeuble. On espère ainsi ne pas reproduire les erreurs du passé et ne pas favoriser la gentrification. Il est aussi question de mettre en vente des logements sociaux (en projet seulement).

### Synthèse : la promotion de la mixité sociale en Wallonie

L'idée générale des promoteurs de la mixité sociale en Wallonie est de favoriser la mixité sociale en vendant du logement social à ses occupants. En quoi une telle mission peut-elle favoriser la mixité sociale ?

1. Dans un premier temps, l'idée est de permettre aux instances régionales de recomposer des fonds à investir dans la construction de nouveaux logements sociaux plutôt que de continuer à gérer du logement social pour lequel elles ne perçoivent que des loyers très modestes et tout à fait insuffisants à l'entretien.
2. Dans un deuxième temps, il s'agit de favoriser la mixité sociale à plus long terme, en vendant des logements de cité-jardin à leurs occupants (aux revenus très modestes) qui à leur tour vendront à des personnes plus fortunées.

181 http://www.liege.be/projetdeville/quartier.htm

Au niveau des instances régionales, cette idée est présentée comme nouvelle et il semble qu'elle fasse peu l'objet de débats. Au niveau de la ville de Liège, on a cependant pu remarquer une certaine réflexion sur la gentrification comme effet des transformations du parc du logement. La mixité sociale est vue comme une utopie mais aussi comme un objectif consensuel, poursuivi par les socialistes mais avec l'assentiment de la droite. La définition de la mixité est principalement de nature socioéconomique en Wallonie : il s'agit d'« éviter les ghettos de pauvres, mélanger des personnes aux revenus différents (modestes et moyens) ».

## Le point de vue des chercheurs

Comme annoncé en introduction, on constate d'une manière générale très peu d'intérêt du côté des chercheurs wallons pour la question de la mixité sociale dans l'habitat en Wallonie. Par ailleurs, quand on interroge les chercheurs dont les problématiques sont relativement proches du champ de la mixité sociale, on ne remarque pas véritablement de controverse, alors que pourtant le projet de mixité sociale se pose dans des termes assez proches du terrain bruxellois il y a quelques années. Plusieurs hypothèses à cela :

Il y a peut-être peu de débat entre chercheurs et responsables politiques wallons parce que, comme l'indique Jean-Marc Lambotte (Laboratoire d'Etudes en Planification Urbaine et Rurale, Université de Liège dont les travaux de recherche portent sur le renouvellement urbain dans le secteur privé – comment susciter l'intérêt du secteur privé dans le renouvellement urbain au cœur des villes ?), le projet wallon de promotion de la mixité sociale reposant sur la vente de logements sociaux semble relativement viable : il semble avoir de bonnes chances de réussir car dans les cités-jardins il est plus facile de vendre des logements que de faire venir des ménages aisés dans les ensembles de logements sociaux bruxellois.

Une autre hypothèse est que la recherche sur le secteur du logement social et sur la pauvreté urbaine est peu développée en Wallonie. Selon Françoise Noël, professeur de sociologie à l'Université Libre de Bruxelles et directrice du Centre de Recherche Urbaine, le déficit de recherche sur ce thème tient avant tout au peu d'intérêt des pouvoirs publics wallons pour financer des projets de recherche sur ce thème. Pourtant, toujours selon Françoise Noël, ce débat aurait lieu d'être car comme à Bruxelles, il semble que le discours de la région wallonne sur la mixité sociale vise plus à masquer un projet de règlement de problèmes de finances publiques qu'à apporter de réelles réponses à la question sociale. De plus, à terme, il pourrait y avoir un risque de dualisation entre le secteur du logement social et le reste du parc wallon car ce sont les ensembles unifamiliaux qui pourront facilement être vendus et non les ensembles de plus grande taille.

## Conclusion

Le thème de la mixité sociale dans l'habitat est donc récent en Wallonie mais il suscite un engouement certain du côté des responsables politiques, tant au niveau régional qu'au niveau de villes telles que Liège. Les projets lancés jusqu'à présent sont clairement orientés dans le sens de la mixité en termes socioéconomiques, bien plus qu'ethnoculturels. Les projets en cours sont-ils viables et à qui profitent-ils en définitive ? Il est pour l'instant bien difficile de répondre à ces questions en raison du faible avancement au niveau de la mise en œuvre des projets et en raison du faible intérêt des chercheurs wallons pour ces questions.

# Mixité sociale : une solution à quel problème ?

Jan Willem Duyvendak et Lex Veldboer

## Introduction

Dans de nombreux pays européens, le fait de disposer d'un parc étendu de logements sociaux était perçu comme un signe de civilisation, il n'y a encore pas si longtemps. Les pays dont le budget public en matière de logement était très élevé se targuaient de ce que chacun de leurs citoyens avait droit à un logement de qualité relativement bonne et que les efforts publics avaient pour résultat de renvoyer au passé la pénurie de logements et les profonds clivages de classe. Les besoins en matière de logements abordables étaient avant tout satisfaits dans les grandes villes où il y avait aussi les plus gros besoins en matière de travail peu onéreux. En même temps, la ville offrait des possibilités d'ascension sociale grâce aux possibilités d'instruction et à la présence de réseaux sociaux variés. Les programmes de construction de grande envergure n'étaient donc pas seulement une question de nécessité économique mais ils étaient aussi teintés de notions de justice sociale, d'ascension sociale sans oublier l'édification des masses parmi lesquelles on cherchait à promouvoir des comportements responsables (« lutte contre l'asocialité », « offensive civilisatrice », etc.).

À présent, dans de nombreux pays, le fait de disposer d'une forte proportion de logements sociaux est perçu comme un héritage d'une époque où il y avait « trop » d'État social et « trop » d'interventionnisme de la part de l'État. Les quartiers urbains qui comportent de nombreux logements sociaux ne sont pas tant associés au progrès qu'au retard, au déclin et aux problèmes sociaux. En tant que normes dans un pays « civilisé » ou en tant qu'ambitions pour une ville, les vastes ensembles de logements peu onéreux ont donc perdu beaucoup de leur prestige. Les villes et les nations ne sont actuellement perçues comme civilisées que quand elles parviennent à attirer et à conserver des ménages issus des couches moyennes. Plus les promoteurs immobiliers construisent de logements moyennement chers dans les villes, plus les responsables politiques se réjouissent. Les villes et les quartiers doivent avoir une composition mixte : la mixité sociale est un rêve pour de nombreux responsables politiques. Vu qu'il y a « assez » d'habitants qui ont des revenus faibles et un niveau d'instruction faible dans les grandes villes, l'attention des pouvoirs publics se déplace vers les couches moyennes.

Qu'est-ce qui pousse à accorder un statut protégé aux couches moyennes aujourd'hui ? Est-ce surtout parce qu'elles sont menacées en temps de récession économique comme l'affirme Saskia Sassen[182], parce qu'en ville elles sont de plus en plus négligées entre l'élite et les gros rangs des couches populaires ? Ont-elles besoin de protection parce qu'elles ont trop peu le goût de venir en ville, parce que le parc de logements des villes et la vie urbaine avec les risques qu'elle comporte ne correspondent que rarement à leurs aspirations en matière de logement, à la composition de leurs ménages, à leur style de vie, etc., comme l'affirme Neil Smith[183] ? Ou est-ce parce qu'elles constituent un maillon potentiellement utile voire même indispensable dans le tissu urbain, en tant que régulateur et en tant que surveillant dans les quartiers, et immanquablement en tant qu'« agent de liaison » pour les couches à plus faibles revenus qui autrement perdraient le cap en matière de travail et de scolarisation[184] ? Ou bien les responsables politiques envisagent-ils, tout comme Richard Florida, les couches moyennes comme le moteur de la ville en matière d'innovation et de création, qui donne le ton en matière de rayonnement de la ville, qui dicte les normes en matière de consommation et de style de vie urbain et qu'il faut donc choyer ?

Quoi qu'il en soit, concernant les opérations de rénovation urbaine, les villes accordent volontiers une place aux couches moyennes. Par exemple, de nombreuses villes essayent actuellement d'initier un processus de gentrification dans les endroits où la ville pourrait faire bon usage d'un stimulant, par exemple dans les anciennes zones industrielles en déclin, de préférence à proximité des *waterfronts*, où de nouveaux ensembles résidentiels sont construits, mais aussi dans des quartiers d'habitat dégradé. C'est ainsi qu'aux Pays-Bas et en Flandre (tout comme en Angleterre) la gentrification est de plus en plus intégrée à la politique de rénovation urbaine chargée de lutter contre la concentration de la pauvreté et des minorités ethniques. Attirer les couches moyennes doit permettre de rétablir « l'équilibre » dans des quartiers dont la population est homogène.

Investir dans le logement des couches moyennes au nom du social peut sembler contradictoire à première vue, bien loin de l'époque où investir dans le logement social était une priorité politique et était perçu comme civilisé et civilisateur. C'est cependant le rêve de nombreux responsables politiques dans les villes européennes. Ils pensent ainsi faire d'une pierre plusieurs coups : ils peuvent répondre aux souhaits des couches moyennes, cela permettra l'épanouissement de la ville et les couches défavorisées en bénéficieront également. Dans cette optique il n'est pas question d'une lutte des classes – comme le montre Neil Smith au sujet de la gentrification – mais d'une coalition entre les classes : une couche moyenne florissante comme meilleure garantie pour que la ville conserve sa fonction d'ascenseur social au profit des couches défavorisées. Toutes les aspirations s'allient harmonieusement dans cette perspective de gains mutuels.

---

182 Sassen, 1991.
183 Smith, 1996 & 2002.
184 Voir à ce sujet les travaux de Wilson, 1996.

## Le rêve politique peut-il devenir réalité ?

D'après notre comparaison entre différents pays et différentes villes, il apparaît que les villes varient de l'une à l'autre en matière d'attractivité des couches moyennes. Les villes populaires vers lesquelles on se presse sont souvent des villes qui représentent un grand intérêt sur le plan culturel et politico-administratif. À Amsterdam et à Bruxelles en particulier, les couches moyennes semblent tout à fait disposées à aller vivre dans des emplacements précis : on accepterait une surface moindre et un prix plus élevé pour aller vivre près du centre « créatif ». Plus loin dans les quartiers extérieurs rénovés, ce sont principalement les couches moyennes à la recherche de logements familiaux qui élisent domicile. C'est justement parce que ces couches moyennes-là n'ont pas toujours beaucoup de choix sur le marché du logement en ville qu'il est plus probable qu'elles veuillent aller vivre dans un environnement (abordable) mixte.
Mais les couches moyennes ne se présentent pas aussi facilement dans toutes les villes et les responsables politiques ne peuvent pas toujours surfer sur le marché du logement de cette manière. Dans les anciennes zones industrielles telles que Malmö, Anvers, Liège et Rotterdam, qui sont souvent caractérisées par une population faiblement qualifiée et peu de renouvellement en matière d'emploi, les couches moyennes ne se sentent pas vraiment chez elles dans le centre-ville « pauvre » et elles arrêtent leur choix sur des zones d'habitat périurbain. Les initiatives visant à initier un processus de gentrification guidée correspondent donc beaucoup moins à la demande de logements dans ces villes. Du fait d'un exode périurbain continu, ces villes ont du mal à sortir de l'impasse. Elles mènent alors d'autres projets qui vont encore plus loin dans la modification de la composition de la population en vue d'éradiquer les problèmes sociaux. Par exemple, la ville de Rotterdam dénie l'accès des ménages défavorisés (à savoir des migrants) aux logements abordables dans certains quartiers de sorte qu'ils doivent aller trouver un toit dans un autre quartier (plus mixte ?). Alors que la mixité sociale était jusqu'à récemment promue essentiellement au moyen d'un guidage de l'offre de logements, certains responsables politiques locaux optent désormais pour le guidage de la demande de logements. Dans une approche aussi dirigiste, la répartition des espaces d'habitation a lieu au dessus des têtes des principaux intéressés.
D'un autre côté, il y a aussi des villes qui font surtout preuve d'impuissance dans la réalisation de leurs ambitions. En Belgique, une politique urbaine vigoureuse fait sérieusement défaut. La concertation avec les échelons administratifs inférieurs et supérieurs exige beaucoup d'énergie. En cela, il est très difficile, en Belgique, de modifier le parc de logements. Depuis toujours les instances publiques ont peu voix au chapitre et l'idée partagée par le plus grand nombre est qu'il doit en demeurer ainsi. De plus, les mesures visant à attirer les ménages à revenus moyens dans les quartiers défavorisés vont, dans ce pays, à l'encontre de l'accès des ménages à bas revenus aux logements abordables car le secteur du locatif social ne représente qu'une faible part du parc de logements en ville.
Tout comme en France et contrairement aux États-Unis, les trois pays étudiés partagent la conviction qu'un travail *in situ*, sur les lieux mêmes, est nécessaire.

Les politiques menées sont fortement territorialisées de nature. Cependant, les stratégies *in situ* diffèrent les unes des autres. Là où en France et en Belgique l'idéal de mixité sociale est proclamé mais où les couches moyennes ne sont que rarement encouragées sérieusement à aller habiter dans des quartiers plus défavorisés, les Néerlandais attendent non seulement le meilleur d'une population mixifiée mais en plus mettent l'essentiel de leurs moyens en œuvre pour y parvenir. La Suède semble s'être quelque peu détournée d'une ambition trop grande en matière de mixité : bien que dans ce pays d'égalité la ségrégation soit un fléau, l'accent est plus mis sur la promotion de la mobilité sociale dans les quartiers défavorisés que sur la modification de la composition de la population de ces quartiers.

Telles qu'elles ont été décrites, ces différentes sont liées à des trajectoires résidentielles marquées par l'histoire (où se trouvent les logements locatifs et les logements en propriété et combien y en a-t-il ?), au sens donné par les nations aux inégalités sociales et aux conceptions quant à une juste intervention de l'État. Il n'est pas surprenant qu'il y ait aux Pays-Bas, un pays qui comporte proportionnellement beaucoup de logements sociaux, une profonde aversion pour les inégalités et la ségrégation et une politique étatique assez ambitieuse en matière de « logement social ». C'est là que les projets les plus ambitieux sont formulés, non seulement en faveur d'une modification de la composition de l'offre de logements mais aussi en faveur d'une composition plus mixte de la population urbaine. L'ingénierie sociale est à nouveau très populaire à l'ère multiculturelle.

En Suède, où l'étatisme n'est pas beaucoup moins développé, l'ingénierie sociale en matière d'habitat a cependant perdu de sa popularité ces derniers temps. Même si l'État joue un rôle important en matière de politique du logement, la gentrification n'est pas forcément élue comme stratégie et la mixité sociale n'est pas forcément l'objectif premier. Après avoir appris de l'expérience, la politique suédoise est surtout centrée sur les prestations et les équipements sociaux dans les quartiers : les habitants reçoivent un soutien là où ils se trouvent afin de pouvoir se hisser par la force du poignet. Il s'agit d'un soutien en matière de scolarisation (*human capital*) d'une part et en matière de renforcement des liens horizontaux et d'empowerment au sein de leur propre cercle (*social capital*) d'autre part. Les Suédois ne partagent pas (plus) la confiance des Néerlandais en la force des liens verticaux (entre les gens de différentes couches sociales et de différentes couleurs).

## La mixité sociale à une époque centrifuge

Dans tous les pays, le retrait des pouvoirs publics et la démolition de l'État social conduisent à plus d'inégalités au niveau des revenus qui se traduisent – entre autres – par une forte ségrégation spatiale. Le débat sur la mixité sociale et la gentrification n'est pas vraiment surprenant dans cette optique : à une époque où la mixité sociale est minée par les politiques (inter)nationales, on essaye justement de rendre possible cette mixité sociale au niveau local. Somme toute, ceci est peut-être logique : maintenant que les tendances politiques et économiques augmentent (encore) la distance entre les groupes

sociaux, il semble que la seule option offerte aux responsables politiques locaux soit de favoriser la mixité au maximum afin de maintenir un peu de cohésion sociale. Dans un monde parcouru de forces centrifuges, la mixité sociale est la réponse centripète logique.

Pour cela, on l'a vu précédemment, les responsables politiques attendant beaucoup du courant principal de la société : les couches moyennes. Les partis politiques de gauche ont également misé sur cela : leur base habituelle, les couches ouvrières, ont changé de couleur ou bien elles se sont évaporées. Les identités collectives et la résistance morale qui va avec ont disparu dans les quartiers populaires : elles se sont dissoutes en une multitude de petits groupes qui composent, au mieux, une mosaïque multicolore mais jamais un ensemble d'habitants réellement unis qui pourraient contester la gentrification de leur quartier. Au contraire, nombreux sont les habitants qui seraient heureux d'en voir disparaître d'autres.

Il n'incombe plus seulement aux politiciens de travailler à l'éradication des problèmes socioéconomiques des plus démunis mais aussi de reprendre l'initiative dans des quartiers défavorisés où des différences socioculturelles sont devenues très importantes. Dernièrement, des stratégies en faveur de la mixité sociale se sont trouvées mobilisées dans le cadre d'opération de pénétration de communautés fermées et potentiellement menaçantes. Ainsi, aux Pays-Bas, suite à deux agressions mortelles (dont une n'était pourtant pas le fait d'un musulman), la mixité s'est trouvée de plus en plus fréquemment intégrée à la volonté de percer « la » culture musulmane afin de la moderniser. Ceci peut être vu comme une sorte de politique urbaine « dure » où il s'agit de discipliner des éléments potentiellement dangereux. En même temps, certains politiciens associent toujours la promotion de la mixité à la politique urbaine « douce » : les couches moyennes aident les couches populaires à sortir de leur situation désespérée (elles se préoccupent donc de l'intérêt général et ne n'ont pas uniquement des sentiments revanchistes).

En Belgique, notamment en Flandre où l'argumentaire socioéconomique dominait depuis longtemps, il y a eu au cours des dernières années un glissement visible vers un argumentaire socioculturel. Alors que les retards socioéconomiques (la pauvreté) et l'exclusion constituaient un axe important des discours politiques flamands, des notions telles que la cohésion sociale et la mixité sociale sont explicitement mentionnées aujourd'hui dans des documents politiques et des articles universitaires. En Belgique et en Flandre en particulier, le débat sur la mixité est aussi placé sous le signe de l'intégration des migrants, en partie parce que le *Vlaams Belang* (extême droite) est devenu un grand parti établi. À ce titre, il est intéressant de noter que, bien que la mixité sociale et la gentrification puissent représenter, en pratique, des inconvénients pour les plus modestes, la politique de mixité est présentée, tant en Flandre qu'aux Pays-Bas, comme une politique « inclusive » où il s'agit d'insérer les migrants qui ne doivent pas rester des étrangers. Contrairement aux États-Unis, il n'est pas question – au niveau discursif tout au moins – d'exclusion systématique, mais d'un appel lancé aux migrants pour qu'ils se mélangent plus, notamment en faisant un autre choix en matière d'habitat.

Ce glissement s'opère aussi en Suède où la ségrégation ethnique et l'immigra-

tion deviennent des questions importantes au niveau politique et au niveau des débats scientifiques, non pas en raison d'inquiétudes au sujet de la progression des partis de droite (comme en Flandre) mais à cause des échecs au niveau des politiques d'intégration. La puissante tradition de l'égalitarisme suédois a envisagé l'intégration comme une politique générale d'inclusion : aucun groupe ne devait être favorisé par rapport à un autre et de ce fait il n'était pas fait référence aux migrants et à leurs problèmes. Le présupposé de cette politique était que « si la situation s'améliore pour tous, elle s'améliore aussi pour ceux qui sont dans la position la moins enviable ». Cependant, la politique d'inclusion a aggravé le problème : les migrants subissent plus de ségrégation que jamais au sein de la société suédoise. C'est pourquoi de nouvelles voix s'élèvent pour réclamer des politiques catégorielles envers les migrants. La société suédoise se demande ce qu'elle devrait demander aux migrants. D'un côté, on trouve un pays homogène avec un courant principal très progressiste qui est sensible à toute forme d'exclusion et d'inégalité. Être différent du courant principal ne semble pas être très valorisé. D'un autre côté, le monde politique ne souhaite pas mener de politique visant à « rejeter la faute sur les victimes » : jusqu'à présent la mixité sociale ne prend pas et quand on cherche les responsables on ne regarde pas tant du côté des migrants que du côté des couches moyennes suédoises. *Pour pouvoir jeter un pont il faut deux bords* et cela devient très difficile quand une des deux parties ne coopère pas. Assagis par leurs expériences, les Suédois attendent relativement peu du renforcement des liens verticaux, impliquant donc des gens de différents horizons socioéconomiques. En cela, l'ambition en matière d'intégration ne s'est pas réduite ; les attentes directes vis-à-vis des couches moyennes sont pourtant moindres : elles ne sont pas censées aller habiter au milieu des pauvres, elles doivent tout au plus contribuer financièrement à la politique d'intégration et de moralisation qui est mise en œuvre *in situ*.

## Les chercheurs en sciences sociales et la mixité sociale

Dans les trois pays, nous avons aussi examiné les débats scientifiques sur la mixité sociale et sur la gentrification. Quels sont les thèmes de recherche et quelles sont les théories dominantes ? Y a-t-il différents camps et les paradigmes dominants évoluent-ils avec le temps ? Quels sont les liens entre ce débat scientifique et le politique ?

Aux Pays-Bas, dans le débat public et politique, la tendance à la ségrégation et à la concentration est considérée comme (très) problématique pour trois raisons. En premier lieu, la concentration représente un danger pour les groupes qui vivent eux-mêmes une situation de concentration ; en deuxième lieu, la concentration est dangereuse pour les autres habitants (nuisance) ; et, en troisième lieu, c'est un risque pour la société entière (désagrégation, polarisation, heurts). Compte tenu de cet accent mis sur toutes sortes de dangers liés à la concentration et à la ségrégation, les scientifiques néerlandais se posent les questions suivantes : la concentration représente-t-elle en effet un danger et les effets dus à la concentration sont-ils réels ? L'accent qui est ainsi mis sur le quartier comme cadre d'intégration correspond-il à quelque réalité ? Pourquoi la relation entre l'État social et le degré de ségrégation n'est-elle pas abordée par le politique, alors

qu'il est démontrable qu'un État social ambitieux est un rempart contre l'exclusion et la concentration, ou tout du moins contribue à les éradiquer ? Rien qu'en posant ces questions de nombreux scientifiques néerlandais semblent se tenir à distance des responsables politiques qui croient à la méthode de la mixité et de la gentrification. Les études empiriques qui montrent des effets de quartier minimes aux Pays-Bas ne parviennent pas à convaincre les hommes politiques : la ségrégation est, dans les discours politiques, le contraire de l'intégration et, depuis que les imperfections de l'intégration sont le plus grand problème politique par les citoyens néerlandais, la ségrégation et la concentration doivent être résolument combattues. Aux Pays-Bas, le débat sur la mixité risque de tourner au dialogue de sourds du fait que les hommes politiques semblent avoir des raisons très divergentes de maintenir une politique de mixité. Les arguments scientifiques semblent n'avoir qu'un maigre poids dans la balance[185].

En Suède, il y a aussi un fossé entre les scientifiques et les hommes politiques mais il est totalement inverse : alors que les hommes politiques semblent avoir pour la plupart abandonné la lutte en faveur de la mixité, les chercheurs en sciences sociales attirent l'attention sur les dangers de la progression des inégalités qui se manifestent par une séparation spatiale ou qui sont provoquées par elle. Tandis que les scientifiques néerlandais ont tendance à beaucoup relativiser la pertinence des stratégies d'intervention *in situ* – et mettent en évidence les mythes de l'approche territorialisée à l'échelle du quartier – les scientifiques suédois suggèrent justement des stratégies de mixité. Il faut cependant remarquer que les critiques des scientifiques portent surtout sur les échecs en matière de procédure. Il semble y avoir un fossé entre les solutions proposées et les preuves empiriques apportées par la recherche scientifique. Nous savons que grâce aux programmes de rénovation urbaine, le parc de logements des principales villes est de relativement bonne qualité et que cela réduit les besoins en matière de logement. Seuls quelques scientifiques dénoncent le contenu des politiques et insistent sur le manque d'attention envers les effets de quartier et donc la nécessité de favoriser la mixité sociale. Alors que les politiciens ignorent la question de la mixité sociale en conservant une lecture des problèmes en termes de fractures en progression dans la société, les scientifiques semblent plaider en faveur d'une politique gouvernementale de mixité sociale. La politique suédoise d'immigration a traditionnellement été plus centrée sur la dispersion des problèmes que sur l'intégration sur une base territorialisée.

En Belgique, les relations entre les chercheurs et les responsables politiques varient fortement d'une région à l'autre. En Wallonie, alors que les pouvoirs publics font de la mixité sociale un thème fort des politiques urbaines, les scientifiques ne semblent pas mobilisés sur la question. Il n'y a donc pas de vif débat sur ce thème. Il en va bien autrement à Bruxelles où les programmes politiques visant à favoriser la mixité sociale dans l'habitat ont été vigoureusement dénoncés, tant par les géographes que par les sociologues : selon eux, la mixité sociale de l'habitat n'est ni viable ni souhaitable si l'objectif visé est d'améliorer le sort des segments les moins favorisés de la population bruxelloise. Tout comme en Wallonie, les chercheurs bruxellois sont peu interpellés par les responsables

185 Uitermark & Duyvendak 2005.

politiques, qui consacrent peu de moyens à la recherche dans ce domaine. Mais contrairement à leurs collègues wallons, les chercheurs bruxellois se sont emparé du thème de la mixité sociale, en dépit de la rareté de crédits publics de recherche en la matière. En Flandre, pour finir, il semble y avoir un écart relativement faible entre les sphères politiques et scientifiques – la distance entre les deux semble d'ailleurs pas toujours grande. Quoi qu'il en soit, certains scientifiques et de nombreux politiciens sont théoriquement d'accord sur l'opportunité de la mixité sociale. En même temps, de nombreux scientifiques flamands sont sceptiques quant aux possibilités de la mettre en œuvre et il semble que les hommes politiques ne prennent pas le risque de s'y casser le nez de peur que le *Vlaams Belang* ne recueille encore plus de voix. Des scientifiques tels que Loopmans, De Decker et Kesteloot émettent des doutes quant à la mesure dans laquelle le fait d'habiter ensemble conduit aussi à vivre ensemble ou qualifient la mixité sociale de rhétorique creuse qui n'est ni viable ni souhaitable puisque ce n'est qu'une forme de lutte contre les symptômes du problème. Contrairement aux responsables politiques, ils conservent une lecture socioéconomique où l'amélioration des conditions socioéconomiques de la population est un élément central. Ils rejoignent en cela leurs collègues bruxellois. Les instances politiques flamandes semblent toujours plus favorables, au moins au niveau rhétorique, de délaisser l'argumentaire socioéconomique pour adopter un argumentaire socioculturel. Mais, tout comme en Suède et dans les autres parties de la Belgique, les recherches empiriques sur les principes d'action politique et les effets des mesures prises demeurent rares.

Dans tous les pays étudiés, il semble y avoir un lien fort entre les prises de position des chercheurs et des politiciens : ils réagissent les uns aux autres et s'influencent mutuellement, mais les configurations varient entre la relative autonomie de certains chercheurs néerlandais – qui sont pourtant les mieux lotis en termes de moyens de recherche publics dans le domaine du logement – et d'autres situations où les chercheurs semblent plus proches des pouvoirs publics comme certains chercheurs flamands par exemple. Les chercheurs travaillant sur la politique du logement sont proches des cercles politiques – ce qui ne signifie pas qu'ils aient de l'influence auprès des responsables politiques. Par contre, dans tous les pays, il semble y avoir une grande indépendance et un fort entêtement, tant du côté scientifique que du côté politique, comme le montre la forte polarisation du débat aux Pays-Bas, en Suède et à Bruxelles. Fort heureusement, ces conflits d'idées ne nous semblent pas avoir conduit à la réduction des crédits de recherche dans le domaine ou à la limitation de la liberté des scientifiques. Ils ont peut-être renforcé l'image d'impuissance des scientifiques mais c'est peut-être le prix que les scientifiques payent en démocratie. Il faut aussi souligner la rareté des travaux de recherche à caractère empirique, ce qui limite les commentaires des scientifiques au champ conceptuel ou procédural, à défaut de pouvoir se porter sur l'infirmation ou la confirmation empirique des propositions politiques.

# Bibliographie


## Introduction

- **Donzelot J. et al.**, (2003) *Faire société aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.
- **Florida R.**, (2002) *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.
- **Goetz E.**, (2003) Clearing the way: *deconcentrating the poor in urban America*. Washington D.C.: Urban Institute Press.
- **Lees L., (ed.)** (2004) *The emancipatory city: paradoxes and possibilities*. London: Sage.
- **Lofland L.**, (1998) *The public realm. Exploring the city's quintessential social territory*. New York: Aldine De Gruyter.
- **Musterd S.**, (2004) *Segregation and the attractive city: a complicated match*. Paper presented at the Leverhulme international symposium 2004 (London).
- **Raban J.**, (1974) *Soft city*. London: Hamish-Hamilton.
- **Smith N.**, (1996) *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londen: Routedge.
- **Smith N.**, (2002) "Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". In: *Antipode*, 3, 427-451.

## Les Pays-Bas

- **Aedes-magazine** (2000) "Ik ben nog lang niet tevreden". Interview met A. Aboutaleb, nr. 8, 7-9.
- **Amsterdamse Federatie van Woningbouwcorporaties** (AFWC) (2004) *Jaarboek 2004*.
- **Arnoldus M., Musterd S.**, (2002) *Wonen in de ambitieuze stad*. Amsterdam: AME.
- **Atkinson R.**, (2002) *Does gentrification help or harm urban neighbourhoods?* CNR Paper 5. www.eighbourhoodcentre.org.uk

- **Beckhoven E., Kempen van R.,** (2002) Effecten van herstructurering op de buurt. In; *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 9, 26-32.
- **Berkel van R. , Brand A., Maaskant J.,** (1996) *Uitgeschreven of afgeschreven? Werklozen door de tijd gevolgd*. Utrecht.
- **Blokland T.,** (2001) Middenklassers als middel. In: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 1, 42-53.
- **Bolt G., Kempen van R.,** (2000) Concentratie en segregatie in Nederlandse steden. In: R. van Kempen a.o. *Segregatie en concentratie in de Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Assen: Van Gorcum.
- **Burgers J., Musterd S.,** (2002) Naar een verklaring voor stedelijke ongelijkheid. In: *Sociologische Gids*, 4, 371-385.
- **Buys A.,** *De ideale mix?* (1997) *Een verkenning van visies, feiten en verwachtingen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken*. Amsterdam: RIGO.
- **College van B&W Gemeente Amsterdam** (2002) *Finale plan van aanpak Bijlmermeer*.
- **College van B&W Gemeente Rotterdam** (2003) *Rotterdam zet door, Op weg naar een stad in balans*.
- **Dagevos J.-M.,** (2001) *Perspectief op integratie: over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag: WRR.
- **Dagevos J.-M., Ode A.,** (2003) *Minderheden in Amsterdam: contacten, concentratie en integratie*. WRA/ SISWO.
- **Deurloo R., Musterd S., Ostendorf W.,** (1997) *Pockets of poverty*. DGVH/ Nethur.
- **Duyvendak J.W., Krouwel A., Kraaijkamp R., Boonstra N.,** (1998) *Integratie door sport?* Rotterdam: Bestuursdienst Rotterdam.
- **Duyvendak J.W., Veldboer L.,** (2001) *Meeting point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.
- **Engbersen G., Snel E., Weltevrede A.,** (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Amsterdam: AUP.
- **Florida R.,** (2002) *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.
- **Goetz E.,** (2003) Clearing the way: *deconcentrating the poor in urban america*. Washington D.C.: Urban Institute Press.
- **Gramberg P.,** (2000) De invloed van de buurt op schoolloopbanen. In: *Agora*, 3, 20-21.
- **Gijsberts M., Dagevos J.,** (2005) *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*. Den Haag: SCP.
- **Kennedy M., Leonard P.** (2001) *Dealing with neighborhood change: a primer on gentrification and policy choices*. www.policylink.org
- **Kleinhans R., Veldboer L., Duyvendak J.W.,** (2000) *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag. Ministerie van VROM.

- **Laan Bouma-Doff van der W.**, (2005) *De buurt als belemmering? De samenhang tussen etnische concentratie en integratie.* Rotterdam: ISEO.
- **Laan Bouma-Doff W., Van der Laan Bouma S.**, 2005. (...) In: P. Brasse & H. Krijnen. Gescheiden of gemengd? Utrecht: Forum.
- **Lees L.**, (ed.) (2004) *The emancipatory city: paradoxes and possibilities.* London: Sage.
- **Leun van der J., Snel E., Engbersen G.**, (1998) Ongelijkheid in onveiligheid. In: *Tijdschrift voor de criminologie*, nr. 4, 370 e.v.
- **Lofland L.**, (1998) *The public realm. Exploring the city's quintessential social territory.* New York: Aldine De Gruyter.
- **Ministerie van VROM** (1997) *Nota Stedelijke Vernieuwing.* Den Haag.
- **Musterd S.**, (2004) *Segregation and the attractive city: a complicated match.* Paper presented at the Leverhulme international symposium 2004 (London).
- **Musterd S., Pinkster F.**, (2005) Over integratie, sociale netwerken en beleid. In: *City Journal*, 1, 13-20.
- **Nul20** (2005) "Iedereen is nu voor middengroepen". Artikel. nr. 19, 20-22.
- **Raban J.**, (1974) *Soft city.* London: Hamish-Hamilton.
- **Reijndorp A.**, (2004) *Stadswijk: stedenbouw en dagelijks leven.* Rotterdam: Nai-uitgevers.
- **RMO** (2005) *Eenheid, verscheidenheid en binding.* Advies 35.
- **Smith N.**, (1996) *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city.* Londen: Routedge.
- **Smith N.**, (2002) Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". In: *Antipode*, 3, 427-451.
- **Sociaal en Cultureel Planbureau** (1995) *Rapportage etnische minderheden 1995: concentratie en segregatie.*
- **SCP/CBS** (2000) *Armoedemonitor 2000.* Den Haag/Voorburg
- **SCP/CBS** (2003) *Armoedemonitor 2003.* Den Haag/Voorburg.
- **Tweede Kamer**, (2003-2004) *Behandeling van het eindrapport "Bruggen bouwen" van de tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid.* (28689).
- **Uitermark J.**, (2003) Social mixing and the management of disadvantaged neighbourhoods: the Dutch policy of urban restructurering revisited. *Urban Studies*, 3, 531-549.
- **Uitermark J., Duyvendak J.W.**, (2004) Civilizing the European city: revanchist urbanism in Rotterdam, the Netherlands. Paper ASA, San Francisco, 14-17 August, 2004.
- **Uunk W., Dominguez Martinez** (2002) *Wijken in beweging. Migratie in en uit concentratiewijken.* Assen: Van Gorcum.
- **Veldboer L., Duyvendak J.W.**, (2001) Integratie en de multiculturele samenleving. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer *Meeting Point Nederland.* Amsterdam: Boom.

- **Veldboer L., Duyvendak J.W.,** (2004) Wonen en integratiebeleid: een gemengd beeld. In: *Sociologische Gids*, 1, 36-52.
- **Vries de A.,** (2005) *Inkomensspreiding in en om de stad*. Ruimtelijk planbureau.
- **Van der Wouden R.,** (2002) *De stad in de omtrek*. Den Haag: SCP.


## La Suède


- **Andersson E.** (2004) From Valley of Sadness to Hill of Happiness – The Significance of Surroundings for Socio-economic Career. *Urban Studies Journal*, Vol. 41, n° 3, pp. 641-659.
- **Andersson R.,** (2005) *Congregation, Flight and Avoidance. Understanding settlement patterns and strategies of immigrants and natives in Amsterdam and Stockholm*. AMIDst lecture April 19, 2005 at the University of Amsterdam.
- **Andersen H. T., Clark E.,** (2003) Does welfare matter? Ghettoisation in the welfare state. In: Ohman, J. & K. Simonson (2003) *Voices from the North. New Trends in Nordic Human Geography*. Ashgate.
- **Berg van den L., Meer van der J., Pol P.,** (2001) *Social Challenges and Organising Capacity in Cities. Experiences in eight European Cities*. Rotterdam: European Institute for Comparative Urban Research/EUR.
- **Borevi K.,** (2001) The Transformation of the Swedish Model. *World Politics* 54, no. 1 .
- **Breebaart M., Musterd S., Ostendorf W.,** (1996). *Etnische segregatie en beleid; Een internationale vergelijking: Amsterdam, Brussel, Düsseldorf, Frankfurt, Londen, Manchester, Parijs, Stockholm, Toronto*. Amsterdam: AME.
- **Cars G.,** (1998) *Traditional Policies at an Impasse – New Approaches to the Improvement of disadvantaged Swedish Neighbourhoods*. Stockholm: KTH, Regional Planering.
- **Clark E.,** (2005) The order and simplicity of gentrification – a political challenge. In: Atkinson, R. & G. Bridge (2005) *Gentrification in a global context. The new urban colonialism*. Housing and society series.
- **Devoretz Don J.,** (2004) *Immigrant issues and cities: lessons from Malmö and Toronto*. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations (2/04). Malmö University.
- **Hansen A. L., Andersen H.T., Clark E.,** (2001) Creative Copenhagen: Globalization, Urban Governance and Social Change. In: *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 7.
- **Hjarne L.,** (1994). Experiences From Mixed Housing in Sweden. *Scandinavian Housing & Planning Research* 11(4): 253-257.
- **Mack J.,** (2003) *Ice Skating and Island Hopping: Refugees, Integration, and Access in a Segregated City*. Working Paper #20.
- **Martinson Lina, Goran Cars, Inger Normann** (Malmö) + NEHOM project.
- **Martinson L.,** (2001) *Segregation and Social Exclusion in Sweden – A Case*

*Study*. Paper presented at Young Housing Researchers' conference, Warsaw 22-24 June 2001.

- **Murdie R.A., Borgegård L.-E.,** (1998) Immigration, Spatial Segregation and Housing Segmentation in Metropolitan Stockholm, 1960-95. *Urban Studies*, Vol. 35, No. 10, pp. 1869-1888.
- **Musterd S.,** (2004) *The Resurgent City. Segregation and the Attractive City: a complicated match*. Paper presented at the Leverhulme International Symposium at the London School of Economics from 19-21 April 2004 for the themed session "The Social Integrated City".
- **Musterd and Andersson** (2001) Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities. *Urban Affairs Review* 2005; 40: 761-790.
- **Musterd en De Winter,** (1998). *Conditions for spatial segregation: some European perspectives*.
- **Social Report 1997**, National Report on Social Conditions in Swede

## La Flandre

- **Baert H., De Bie M., De Smet A., Hellinckx L., Verbeke L.,** (1999). *Handboek voor samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: die Keure.
- **Beck U.,** (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- **Blommaert J., Verschueren J.,** (1992), *Het Belgische Migrantendebat. De pragmatiek van de abnormalisering*. Antwerpen : IPRA
- **Blommaert J., Verschuren J.,** (1994), *Antiracisme*, Antwerpen : Hadewijch.
- **Corte S., De S. Raymaekers R., Thaens K., Vandekerckhove B., François G.,** (2003) *Onderzoek naar de migratiebewegingen van de grote steden in de drie gewesten van België*. Maatschappelijke Integratie, cel grootstedenbeleid, Vrij Universiteit Brussel.
- **Criekingen van M.,** (2001) La révonation résidentielle à Montreal et à Bruxelles. Dynamiques, impacts sociaux et rôle des pouvoirs public. ULB, Brussel.
- **Dam van R., Geurts V., Pannecoucke I.** (2003) Housing tenure, housing costs and poverty in Flanders (Belgium). In: *Journal of Housing and the Built Environment* 18: 1-23, 2003.
- **Declercq A., Lammertijn F.,** (1999). Zorg in verandering. In: H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, L. Hellinckx en L. Verbeke (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: die keure.
- **De Decker P.,** (jaartal onbekend) Over de haalbaarheid van de sociale mix. Essay voor de website: www.liberales.be.
- **De Decker P.,** (2004) De ondraaglijke lichtheid van het beleid voor de stad in Vlaanderen. Van geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis: een sociologische analyse. Universiteit Antwerpen.
- **Deprez K., Vos L.,** (1999), *Nationalisme*.

- **Elchardus M., Hooghe M., Smits W.**, (2000). *Tussen burger en overheid. Een onderzoeksproject naar het functioneren van het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Samenvatting en onderzoeksresultaten. Deel 1: oorzaken en gevolgen van middenveld participatie* (Tor rapport nr. 2000/5, vakgroep sociologie, VUB).
- **Fainstein S.S.**, (2004): Cities and diversity: should we want it? Can we plan for it?, paper for the Leverhulme International Symposium 2004 "The resurgent City", London, 19-21 April.
- **Gans H.J.**, (1961): The balanced community. Homogeneity or heterogeneity in residential areas?, in: Journal of the American Institute of Planners, vol. 27, p. 176-184.
- **Geldof D., Van Menxel G., Vranken J.**, (1999). Maatschappelijke ontwikkelingen: de overgang naar een risicomaatschappij. In: H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, L. Hellinckx en L. Verbeke (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: die keure.
- **Giddens A.**, ( 1990). *Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- **Goetz E.G.**, (2003) : Clearing the way. Deconcentrating the poor in Urban America, The Urban Institute Press, Washington. Goodchilid, B. & I. Cole (2001): Social balance and mixed neighbourhoods in Britain since 1979: a review of discourse and practice in social housing, in: Environment & Planning D: Society and space, vol. 19, p. 103-122.
- **Gowricharn R.**, (1998), *Hollandse contrasten. Over de keerzijde van sociale integratie*, Garant: Leuven-Apeldoorn.
- **Jansen T., Veen van der R.**, (1999). Nieuwe perspectieven op sociale politiek. Over integratie,
- **Participatie, sociale uitsluiting en activering.** In: H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, L. Hellinckx, L. Verbeke (eds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: die keure.
- **Kesteloot C.**, (2002) *Verstedelijking in Vlaanderen: problemen, kansen en uitdagingen voor het beleid in de 21ste eeuw*. Task Force stedelijk beleid: theoretisch kader. Instituut voor Sociale en Economische Geografie, Katholieke Universiteit Leuven.
- **Kesteloot C.**, (1998), "The geography of deprivation in Brussels and local development strategies", *in: Musterd, S. and W. Ostendorf (eds.) (1998)*, Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and exclusion in western cities. London and New York: Routledge, pp. 126-147.
- **Kesteloot C., Mistiaen P.**, (1998) *Les limites de l'usage de la mixité sociale*, Cahiers Marxistes.
- **Kesteloot C., De Decker P., Manco A.**, (1997) Turks and housing in Belgium, with special reference to Brussels, Ghent and Visé, in Ozuekren, S. R. van Kempem, eds., *Turks in European cities: housing and urban segregation*, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Utrecht University, Utrecht, p.67-97.

- **Maesschalck de F., Loopmans M.,** (2002) Herverdeling van middelen en mensen. In: *Rooilijn*, jr. 2002, nr. 3, p. 120-125
- **Lampaert F.,** (1987), *Armoede en Bestaansonzekerheid*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- **Laureys J.,** (2004) Stadsmonografie Antwerpen 2003. Project Stedenbeleid, *Administratie Binnenlandse Aangelegenheden*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- **Loopmans M.,** (2000) Residentiële mix in de strijd tegen sociale uitsluiting: het bedrog van de buurt. In: Gewoon Anders, tijdschrift van de Landelijke Vereniging voor Centraal Wonen, jrg. 20, nr. 4, pp. 6-8).
- **Loopmans M.,** (2000) Het bedrog van de buurt, *Agora*, 16, pp. 24-27.
- **Musterd S., Ostendorf W.,** (1998) Segregation, polarisation and exclusion in metropolitan areas. In: Musterd, Sako and Wim Ostendorf (eds.) (1998) *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and exclusion in western cities*, (Editor with Sako Musterd), Routledge, London and New York, pp. 1-14.
- **Musterd S., Winter de M.,** (1998) Spatial Segregation in European Cities: Problems, Symptoms and Policies. In: Priemus, H., S. Musterd & R. van Kempen (eds.) – *Towards undivided cities in Western Europe; New Challenges for urban policy*; part 7 Comparative analysis, Delft: Delft University Press, pp. 37-50.
- **Musterd S., Winter de M.,** (1998) *Towards undivided cities in Western Europe; New Challenges for urban policy*; part 4 Brussels, Delft: Delft University Press.
- **NAP Sociale Inclusie** 2003-2005 (sept. 2003).
- **Peeters L.,** (1995), *Voor steden en mensen. Beleidsbrief 1995*. Brussel: Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting.
- **Soenen R.,** (2001) Diversiteit in verbondenheid. Derde versie van de paper in het kader van de Task Force Leven in de stad: thema 'sociale cohesie en etnische diversiteit'.
  http://www.thuisindestad.be/html/witboek/downloads/Soenen.pdf.
- **Stouthuysen P., Duyvendak J.W., Graaf van der P.,** (2000) Stedelijk beleid in Vlaanderen en Nederland: kansarmoede, sociale cohesie en sociaal kapitaal. In: *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 20, nr. 3-4. Themanummer sociaal kapitaal en democratie. blz. 365-394.
- **Van Dam R., Geurts V., Pannecoucke I.,** (2003) Housing tenure, housing costs and poverty in Flanders (Belgium). In: *Journal of Housing and the Built Environment*, Volume 18, Number 1, Pages 1-23.
- **Vandenberghe J., De Coninck M., De Decker P.** (1997), "Voor steden en mensen. Beschouwingen bij twee jaar stedelijk beleid", pp. 9-22, in Hautekeur, G., *Naar een Levende Stad*. Brugge: Die Keure.

- **Vandermotten C., Vermoesen F., De Lannoy W., De Corte S.,** (1999) Europese steden, vergelijkende cartografie, *Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 207-208.
- **Verslag van de Belgisch-Nederlandse conferentie**, 21-11-00 in het Evoluon te Eindhoven.
- **Vranken J.,** (1991-98), *Armoede en Sociale Uitsluiting.Jaarboeken 1991-1998*. Leuven: Acco.
- **Wildemeersch D., Goubin J.,** (1992). *Het Vormingswerk Uitgedaagd*. Mechelen: VCVO.


## Bruxelles


- *Cahiers Marxistes*, « Bruxelles, mixité sociale en théorie, ségrégation en pratique », n° 211, 1998-1999.
- **Chille Deman**, *Centre(s) de formation et d'échange et accompagnement social*, Bruxelles, SLRB, 2001.
- **Decroly J.-M., Van Criekingen M., Crahay A.**, « Les quartiers en crise face aux nouvelles politiques urbaines » in : D. Devuyst, L. Hens, R. Impens (dirs.), *Neighbourhoods in crisis and sustainable urban development*, VUB University Press, Bruxelles, pp. 39-62.
- **Kesteloot C., Vandenbroeke H.**, *De achtergestelde buurten in Vlaanderen en Brussel*. Vlaams ministerie van Huisvesting, Binnenlandse Aangelegenheden en Stedelijk Beleid, Brussel, 1996.
- **Kesteloot C.**, "Over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie", in: *Planologisch Nieuws*, Jg. 18, nr.3/1998, pp. 144-147.
- **Kesteloot C., Mistiaen P.**, « Des limites de la mixité sociale comme stratégie de gouvernement », *Cahiers Marxistes*, n° 211, 1998-1999, pp. 35-47.
- **Kesteloot C., Cortie C.**, "Housing Turks and Moroccans in Brussels and Amsterdam: The Difference between Private and Public Markets", *Urban Studies*, 1 October 1998, vol. 35, n° 10, pp. 1835-1853.
- **Kesteloot C., Saey P.**, "Brussels, a truncated metropolis", *Geojournal*, vol. 58, 2002, pp. 53-63.
- **Lelarge A.**, *Bruxelles, l'émergence de la ville contemporaine. La démolition du rempart et des fortifications aux XVIII^e^ et au XIX^e^ siècles*, Bruxelles, CIVA, 2001.
- **Martens M., (dir.)**, *Histoire de Bruxelles*, Toulouse, Privat, 1976.
- **Mistiaen P., Meert H., Kesteloot C.**, « Polarisation socio-spatiale et stratégies de survie dans deux quartiers bruxellois », *Espace, Populations, Sociétés*, n° 3, 1995, pp. 277-290.
- **Noël F.**, *L'action de réhabilitation du logement ancien. Analyse d'un processus de valorisation de l'espace urbain bruxellois*, Bruxelles, ULB, 1995.
- **Noël F.**, « Un plan de lutte contre la crise structurelle du logement à Bruxelles », *L'année sociale*, 2003.

- **Noël F.**, « Regards croisés sur le logement social », *Catalogue de l'Exposition Le logement social au musée ? / De sociale huisvesting naar het museum?*, Bruxelles, Luc Pire, 2003, pp. 120-203.
- **Puissant J.**, « Un siècle de logement social à Bruxelles », in : *Le logement social au musée ?* Catalogue de l'exposition, Bruxelles, Luc Pire, 2003, pp. 28-119.
- **Schoonbrodt R.**, Essai sur la destruction des villes et des campagnes, Bruxelles, P. Mardaga, 1987.
- **Van Criekingen M.**, *La rénovation résidentielle à Montréal et à Bruxelles. Dynamiques, impacts sociaux et rôle des pouvoirs publics*, thèse de doctorat, ULB, Faculté des Sciences, Département de géographie, 2001.
- **Van Criekingen M.**, « Les impacts sociaux de la rénovation urbaine à Bruxelles : analyse des migrations intra-urbaines », *Belgeo*, 2003.
- **Van Criekingen M., Decroly J.-M.**, "Revisiting the Diversity of Gentrification: Neighbourhood Renewal Processes in Brussels and Montreal", *Urban Studies*, Vol. 40, No. 12, 2451-2468, November 2003.
- **Van Criekingen M.**, « "La ville revit !" Formes, politiques et impacts de la rénovation résidentielle à Bruxelles », in : C. Bidou-Zachiarasen, D. Hiernaux-Nicolas et H. Rivière d'Arc (dirs.), *Retours en villes, des processus de « gentrification » urbaine aux politiques de « revitalisation » des centres*, Paris, Descartes et Cie, 2003, pp. 73-104.


## Conclusion


- **Florida R.**, (2002) *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.
- **Sassen S.**, (1991) *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, JJ: Princeton Univeristy Press.
- **Smith N.**, (1996) *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. Londen: Routedge.
- **Smith N.**, (2002) Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". In: *Antipode*, 3, 427-451.
- **Uitermark J.L., Duyvendak J.W.**, (2005), De bestuurbare buurt. Uitdagingen voor onderzoek en beleid op het gebied van sociale menging, in *Migrantenstudies* 21 (2), pp. 87-101.
- **Wilson W.J.**, (1996) *When work disappears: the world of the new urban poor*. New York. Alfred A. Knopf.

# Postface
# Présentation du programme « Europe »

Patrice Aubertel

Le PUCA, dans ses programmes de recherche, a très souvent intégré la dimension européenne. Cette dimension a pu se concrétiser par un regard privilégié porté sur l'un ou l'autre des pays européens ou par une mise en perspective européenne de thématiques élaborée initialement en France. Cela a été le cas, par exemple, dans les programmes « Habitat et vie urbaine » et « Gestion durable des territoires ». Cela est également manifeste dans les programmes « Europan » et « Euro-conception et le réseau RAMAU » ainsi que dans la revue « Les Annales de la Recherche Urbaine ».

Depuis plusieurs années, le PUCA s'est investi dans des programmes européens COST qui sont des réseaux d'échanges entre chercheurs à l'échelle européenne ; c'est le cas du Cost 11 « formes urbaines, paysages et espaces naturels » et du COST 10 « Périphérie des villes européennes ». Le PUCA est également présent dans les ERA-NET qui se présentent, elles, comme des coordinations de gestionnaires de recherche : Eurabuild, et Urbannet.

La consultation de recherche lancée en 2004 prolonge et affirme cette dimension européenne.

En lançant cette consultation le PUCA s'est fixé trois objectifs :

- Faire un état des lieux des questions de recherche posées. Comment les autres chercheurs européens abordent- ils des questions telles que la mixité sociale, la sécurité, l'économie urbaine ? Nos modes de questionnement sont-ils aussi les leurs ? Y-a-t-il des thèmes qui les préoccupent plus que nous lorsqu'ils travaillent sur le devenir de nos villes ?
- Approfondir des problématiques portées par des réseaux de chercheurs en Europe travaillant dans des domaines qui apparaissaient prioritaires et contribuer, ainsi, à enrichir les thèmes de recherche susceptibles de donner lieu à des programmes de recherche ultérieurs.
- Mieux connaître ses partenaires dans les autres pays européens en contribuant à identifier les organismes susceptibles de faire de l'incitation à ta recherche.

La consultation proposait dix thèmes de travail aux chercheurs :

- demande d'habitat individuel et de nature versus lutte contre l'étalement urbain ;

– économie urbaine versus économie productive ;
– répercussions urbaines du vieillissement de la population ;
– nouvelles formes de centralité urbaine ;
– citoyenneté urbaine ;
– formes urbaines et sécurité ;
– méthodes de la planification urbaine ;
– rénovation urbaine, « gentrification » et mixité sociale ;
– bâtiment durable ;
– les dimensions sensibles de l'environnement construit.

Les chercheurs ont répondu en établissant soit un état des lieux de la recherche en Europe sur un des dix thèmes, soit en développant, pour un thème donné, une problématique de recherche particulière.

Quarante-trois projets ont été élaborés par les chercheurs et reçus au PUCA. Ces projets ont été expertisés et sélectionnés par un jury présidé par Bernard Pouyet, président du Conseil scientifique du puca et composé majoritairement de membres de ce conseil. Les délais accordés aux chercheurs pour l'élaboration des projets, et aux membres du jury pour l'expertise et la sélection ont été très courts.

Les chercheurs dont les projets ont été retenus travaillent et leurs travaux nourriront et enrichiront les actions du PUCA menées dans les axes thématiques identifiés lors du lancement de cette consultation.

Ces travaux seront également une contribution essentielle à l'élaboration du nouveau programme pluriannuel du PUCA 2006-2012. Ce programme pluriannuel devrait consacrer une part significative de son activité à la prise en compte de la dimension européenne.

**Les politiques de mixité sociale dans l'Europe du nord**
Pays-Bas, Belgique, Suède

Longtemps montrés en exemple pour avoir endigué la crise du logement et maîtrisé les coûts liés à l'habitat en milieu urbain au moyen d'investissements massifs dans le logement social, certains États d'Europe du nord sont désormais engagés dans de profondes transformations de leur parc de logements sociaux. Il s'agit désormais de promouvoir la « mixité sociale » en favorisant l'attractivité des quartiers comportant une grosse proportion de logements sociaux pour les couches moyennes. La gentrification programmée des quartiers d'habitat social permet-elle de réduire la distance sociale entre les habitants ? Est-ce parce que des personnes aux horizons divers se trouvent habiter côte à côte qu'elles développent des liens privilégiés ? Ce livre questionne les modes de justification de ces politiques de promotion de la mixité sociale dans l'habitat, leurs effets sur le peuplement et sur les relations sociales au cœur des villes, en croisant des regards de responsables politiques et de chercheurs établis dans trois pays : les Pays-Bas, la Belgique et la Suède.

Le plan | urbanisme | construction | architecture | PUCA
depuis sa création en 1998, développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d'expérimentation et apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.
Organisé selon quatre grands départements de capitalisation des connaissances : **Sociétés urbaines et habitat** traite des politiques urbaines dans leurs fondements socio-économiques ; **Territoires et aménagement** s'intéresse aux enjeux du développement urbain durable et de la planification ; **Villes et architecture** répond aux enjeux de qualité des réalisations architecturales et urbaines ; **Technologies et construction** couvre les champs de l'innovation dans le domaine du bâtiment ; le PUCA développe une recherche incitative sur le futur des villes à l'impératif du développement durable.
Ce plan 2007-2012 se décline, selon huit programmes finalisés dont les objectifs de recherche répondent aux défis urbains de demain. Ces programmes sont accompagnés par des ateliers thématiques de bilan des connaissances et des savoir-faire, ainsi que par des programmes transversaux à l'échelle des territoires et des villes et à l'échelle européenne avec la participation du PUCA à des réseaux européens de recherche.
Le PUCA, par ailleurs, assure le secrétariat permanent du programme de recherche sur l'énergie dans le bâtiment.

*Liberté • Égalité • Frate*
RÉPUBLIQUE FRANÇ

ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables
ministère du Logeme et de la Ville
Direction g de l'urbanis de l'habitat de la const

**plan | urbanisme | construction | architec**

- **Le gouvernement des villes et la fabrique du bien commun**
  - Polarisation sociale de l'urbain et services pu
  - Citoyenneté et décision urbaine
  - Intercommunalité et métropolisation
  - Normes et fabrique du bien commun
- **Le renouveau urbain**
  - Rénovation urbaine et mixité sociale
  - Renouvellement et recomposition des quart
  - Créativité et attractivité des villes
- **L'avenir des périphéries urbaines**
  - Territoires urbains et sûreté
  - Architecture de la grande échelle
  - Habitat pluriel : densité, urbanité, intimité
  - Systèmes périurbains et coûts d'urbanisatio
  - Dynamiques et pratiques résidentielles
- **Comportements résidentiels et défis démogr**
  - Habitat et vie urbaine
  - Vieillissement de la population et choix rési
  - Habitat et services aux personnes âgées
  - Évolutions démographiques et inégalités ter
- **Accès au logement**
  - Trajectoires résidentielles
  - Recompositions institutionnelles de l'offre de
  - Modes et formes de l'hébergement
  - Économie foncière et immobilière
- **L'innovation dans l'architecture et la const**
  - Le futur de l'habitat
  - Logements optimisés: coûts, qualité, fiabilit
  - Concept qualité, habitat, énergie
  - Observatoire des bâtiments durables
  - Palmarès de l'innovation
  - Évaluation énergétique du patrimoine exista
  - Bâtiments démonstrateurs (PREBAT)
- **Territoires et acteurs économiques**
  - Espaces urbain et dynamiques économiques
  - Lieux, flux, réseaux dans la ville des services
  - Développement économique local et mondi
  - Économie de l'aménagement
  - Attractivité des territoires
- **Vers des villes viables et acceptables**
  - Politiques territoriales et développement d
  - Risques technologiques :
    enjeux économiques et territoriaux
  - Villa urbaine durable
  - Quartiers durables
  - Aménagement et démarches HQE
  - Collectivités locales et politiques énergétiqu
  - Collectivités locales et défi climatique (PREB

www.urbanisme.equipement.gouv.fr/pu

ISBN 978-2-11-09702