Brussels Studies
La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

2016
Collection générale | 2013

La mixité sociale dans l'action publique urbaine à Bruxelles : projet ou langage politique ?

Sociale gemengdheid in de openbare stedelijke ontwikkeling te Brussel: project of politiek taalgebruik?

Social mix in public urban action in Brussels: project or political language?

Emmanuelle Lenel

Éditeur
Université Saint-Louis Bruxelles

Édition électronique
URL : http://brussels.revues.org/1129
ISSN : 2031-0293

Référence électronique
Emmanuelle Lenel, « La mixité sociale dans l'action publique urbaine à Bruxelles : projet ou langage politique ? », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, document 65, mis en ligne le 25 février 2013, consulté le 12 janvier 2017. URL : http://brussels.revues.org/1129

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

Licence CC BY

BRUSSELS STUDIES
www.brusselsstudies.be
la revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles

Numéro 65, 25 février 2013. ISSN 2031-0293

Emmanuelle Lenel

La mixité sociale dans l'action publique urbaine à Bruxelles. Projet ou langage politique ?

Reprenant de la vigueur au milieu des années 1990, le principe de mixité sociale s'est cristallisé au tournant des années 2000 dans une démarche politique de « renforcement de la cohésion sociale ». Il est depuis devenu un mot d'ordre de l'action publique urbaine menée à Bruxelles comme ailleurs en Europe. Cette contribution s'attache, d'une part, à tracer le contexte politique et idéologique dans lequel il prend place. Elle tente de montrer, d'autre part, ce que recouvre le « projet » de mixité sociale dans le cas de Bruxelles – ses intentions, ses instruments et ses non-dits – et les enjeux urbains qu'il révèle.

Emmanuelle Lenel *est assistante en sociologie à l'*Université Saint-Louis - Bruxelles*. Elle réalise depuis 2010, au* Centre d'études sociologiques*, une thèse de doctorat sur les dynamiques ordinaires de mixité sociale dans les quartiers en « revitalisation » à Bruxelles. Sur ce sujet, elle a publié notamment « La mixité à l'école comme levier de réussite ? Ressources et limites de deux modèles bruxellois », in* Brussels Studies*, n°40, 2010 et « Le design social urbain comme gouvernance de l'intime. Le cas d'une salle de sport aménagée dans le cadre d'un dispositif de revitalisation à Bruxelles »,* Ambiances. Revue internationale sur l'environnement sensible, l'architecture et l'espace urbain*, n°2 (à paraître).*

Emmanuelle Lenel, +32(0)2 792 35 21, lenel@fusl.ac.be

Benjamin Wayens (Secrétaire de rédaction), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be

Brussels Studies est publié avec le soutien d'Innoviris (Institut bruxellois pour la recherche et l'innovation)

RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Introduction

1. En une quinzaine d'années, la mixité sociale est devenue un mot d'ordre généralisé de l'action urbaine à Bruxelles comme ailleurs en Europe. Ce mot d'ordre fait référence à une utopie qui inspirait déjà certains penseurs (notamment Fourier avec son Phalanstère) ou dirigeants catholiques [Godard, 1998] à la fin du 19ème siècle, celle d'une ville caractérisée par la cohabitation harmonieuse des divers groupes sociaux. Quelles sont les transformations sociales et politiques qui ont conduit à ce regain d'intérêt pour la mixité sociale dans les quartiers « en difficulté » ? Que nous apprend-il des représentations et des valeurs contemporaines ? Et quelle fonction joue-t-il dans l'action urbaine bruxelloise en particulier ? Sur la base d'une analyse documentaire sémantique[1], cet article apporte des réponses à ces questions en mettant en lumière les conditions et les significations de ce qui constitue une véritable idéologie contemporaine. On retrouve cette idéologie dans divers secteurs de la vie sociale et le corpus de textes analysés en est une incarnation parmi d'autres. Il porte sur l'action urbaine menée en Région de Bruxelles-Capitale (RBC) dans les deux dernières décennies et représente les principaux lieux du discours politique sur la mixité sociale : programmes d'action urbaine[2], textes (législatifs et d'auto-légitimation) encadrant la mise en œuvre de leurs instruments[3] et déclarations de ses principaux défenseurs[4].

1. Un nouveau modèle d'action sociale

2. Sans être une particularité régionale, le mot d'ordre de la mixité sociale est claironné en RBC dans un contexte urbain et politique particulier qui le colore d'enjeux en partie spécifiques. Mais la place de choix qu'il occupe dans le discours sur la ville et l'action à y entreprendre est due en grande partie à l'émergence d'un nouveau modèle d'action sociale, que l'on retrouve plus globalement en Europe de l'Ouest. Ce nouveau modèle est lui-même lié à une reformulation de la « question sociale »[5].

1.1. De la lutte contre la pauvreté à la lutte contre l'exclusion

3. Selon plusieurs observateurs [Rosanvallon, 1995 ; Castel, 1995], le développement de l'Etat social durant le 20ème siècle visait à répondre aux dysfonctionnements de la société industrielle. À partir des Golden sixties, la conjoncture économique favorable et le modèle fordiste font naître une illusion, celle d'une résolution définitive de la question sociale. Mais la crise économique qui frappe l'Europe à la fin des années 1970 va ébranler cette croyance. L'apparition d'un chômage structurel, la dégradation de la condition salariale et la transformation des modes de socialité (désyndicalisation, transformations familiales, etc.) donnent à penser la précarité en terme de stabilité et la question sociale est reposée, mais le contexte en a transformé les termes. D'une part, l'idéologie libérale qui fait alors son retour entraîne une réponse

[1] Cette analyse porte sur le lexique dominant, les associations sémantiques (notions associées aux mots) et les registres du discours sur la mixité sociale dans un panel de documents (cf. notes 2, 3 et 4). Elle prend place dans le cadre d'une recherche doctorale portant sur le vécu de la cohabitation dans les quartiers anciens fortement investis par les pouvoirs publics à Bruxelles et a bénéficié des commentaires avisés de Christine Schaut, co-directrice de la recherche, ainsi que de deux relecteurs anonymes.

[2] Plan Régional de Développement (2002), Plan de Développement International (2009) et Programmes de la Politique des Grandes Villes (2005, 2009) principalement. Une liste complète avec les références des documents consultés figure à la fin de cet article.

[3] Les instruments pris en compte sont les Contrats de quartier, la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que le Décret « cohésion sociale » (2004).

[4] Programmes électoraux des partis ECOLO (2009) et PS (2009), Déclarations politiques de Ch. Picqué (stratégies communale et régionale) et de A. Hutchinson.

[5] L'expression de la « question sociale » est lancée à la fin du 19ème siècle pour thématiser les principaux dysfonctionnements de la société industrielle. Elle a été reprise depuis les années 1980 pour renvoyer, plus généralement, aux problèmes sociaux causés par un mode particulier d'organisation économique et sociale.

publique plus limitée : augmentation des mesures directes en faveur de groupes ciblés et délégation à la « main gauche de l'Etat » du traitement des laissés-pour-compte du système de protection sociale classique. D'autre part, le vocable de « nouvelle pauvreté » commence à se faire entendre dans les milieux intellectuels et désigne des situations qui se dégradent de façon conjoncturelle et qui touchent des groupes « vulnérables », c'est-à-dire porteurs de divers « handicaps » à l'intégration socio-économique (familles à un seul revenu, carence de diplôme, etc.). À la faveur de ce double traitement, la précarité est désormais représentée comme un risque non plus collectif, mais attaché à certains groupes sociaux fragilisés et le problème social est redéfini en se focalisant sur les situations d'exclusion de la vie sociale et économique plutôt que sur les processus politico-économiques qui en sont la cause.

4. Dans le discours contemporain, y compris scientifique[6], le phénomène de la précarité est ainsi envisagé comme un cumul de désavantages sociaux dont les effets conjugués creusent l'écart entre les in et les out. La catégorie de la vulnérabilité permet de particulariser l'approche (cibler les bénéficiaires de l'action) et le développement du thème de l'exclusion, avec sa terminologie spécifique, contribue à définir de nouveaux enjeux ainsi qu'une nouvelle stratégie d'action dans les années 1990 : la « lutte contre l'exclusion »[7] va donner lieu à une politique sociale transversale, avec une diversité d'actions qui agissent parallèlement sur plusieurs aspects de la vie des bénéficiaires.

5. Cette reformulation de la question sociale met en outre un accent neuf sur sa dimension socio-spatiale. Depuis quelques années, le milieu de la recherche pointe la « fragmentation » et la « dualisation » de la ville comme expressions des lignes de clivage de la vie sociale [Navez-Bouchanine, 2002]. De son côté, le discours politique cible « l'enclavement spatial » comme catalyseur des différentes formes d'exclusion [Francq & Vanneste, 2010] – dans l'accès aux institutions, au logement, etc. Le quartier est dès lors une des cibles privilégiées de la nouvelle politique sociale transversale, comme point d'ancrage de l'action multi-catégorielle. Agir sur l'urbain devient un des moyens mis en oeuvre pour répondre à la question sociale.

6. L'ensemble de ces glissements sémantiques exprime les deux tendances lourdes qui ont transformé le modèle d'action sociale : le passage d'une politique globale à une politique ciblée d'intégration et le déplacement du focus du système aux situations locales. Au travers de ces évolutions, les principaux référentiels du « problème de l'exclusion » vont être constitués en principes structurants de l'action urbaine telle qu'elle se développera en Europe de l'Ouest et notamment à Bruxelles, à partir des années 1990 : la vulnérabilité indistinctement sociale, économique et matérielle ; les désavantages sociaux dans l'accès aux droits et aux services ; la fragmentation socio-spatiale. Ils vont, dans le même temps, permettre de ressusciter la vielle utopie de la ville mixte.

1.2. La mixité sociale comme « réponse » au déficit de cohésion sociale

7. En mettant sous le feu des projecteurs les « nouvelles » formes d'inégalités, de nature socio-spatiale, le principe de mixité sociale constitue une opportunité pour formuler un nouveau discours politique volontariste. Dans ce discours, il est presque systématiquement associé à une autre notion, celle de cohésion sociale. C'est cette ancienne notion réformiste, référentiel transversal de l'action sociale contemporaine, qui va permettre à la mixité sociale de déployer ses vertus idéologiques et de se constituer en « remède » privilégié aux maux de l'urbain moderne. Mais à la condition, propre au contexte néolibéral, de reconstruire la sémantique de la cohésion sociale.

1.2.1. La cohésion sociale : retour de l'intérêt et rupture de sens

8. Emile Durkheim, l'un des fondateurs de la sociologie, est généralement reconnu comme le premier à avoir popularisé le concept de cohésion sociale, à la fin du 19ème siècle, dans une Europe en pleines mutations sociales et économiques. Comme le rappelle Jenson [1998], Durkheim définissait la cohésion sociale comme interdépendance so-

[6] « La pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur plusieurs domaines de l'existence individuelle et collective et qui a pour effet de séparer les personnes vivant dans la pauvreté des modes de vie généralement reconnus », Vranken (2005), cité par Francq & Vanneste, 2010, p.3.

[7] Stratégie qui sera consacrée en 2000 au niveau européen lors du Sommet de Lisbonne.

ciale et politique, inspiré en cela par la philosophie politique du solidarisme pour laquelle la coopération face à la communauté de destin importe davantage que la modification des hiérarchies sociales. Cette définition soulignait le caractère collectif et non conflictuel de la société, ce qui a permis de solliciter les gouvernements pour promouvoir le consensus, le partage de valeurs plutôt que la défense des intérêts particuliers. En dépit de son usage substantiel actuel – on appelle de toutes parts à « restaurer la cohésion sociale » –, la notion a donc toujours eu un caractère idéologique et véhiculé un projet politique reposant sur « ce qui est commun ».

9. Mais le prisme de la communauté de destin a aujourd'hui perdu sa force mobilisatrice. Dans la société néolibérale, l'idée de société elle-même a perdu de sa substance [Gauchet, 1979]. Sous l'effet d'un ensemble de facteurs bien connus[8], celle-ci est désormais pensée davantage en termes de pluralisme et d'association libre d'individus singuliers qu'en termes d'interdépendance et de rapports sociaux. Dans ce contexte, utiliser la notion de cohésion sociale nécessitait une reconstruction sémantique, qui a largement puisé dans la rhétorique du lien social en vogue depuis la fin des années 1980. Selon Genestier [2006], cette rhétorique remplit trois fonctions. Primo, elle permet d'établir à nouveau un diagnostic, celui d'un « monde perdu » : des valeurs et des institutions fondamentales qui se meurent, la perte d'une antique convivialité, etc. Secundo, elle est utilisée pour établir une thérapeutique – celle de la réhabilitation, du retissage des relations – alternative à l'action sur les rapports sociaux, mais permettant néanmoins de continuer à postuler un fait d'appartenance collective. Tertio, elle permet de définir des techniques de gestion du social – la concertation, la mise en commun.

10. Puisant à ces trois registres, la notion de cohésion sociale sert d'abord à diagnostiquer une dégradation de la société, énoncée dans les termes du repli, des incivilités, des pathologies de la communication… Elle est utilisée ensuite pour soutenir des injonctions à tisser du lien pour « refaire société » et désigne en outre des lieux privilégiés, comme les fêtes de voisinage, par exemple. Car, dans le nouveau modèle d'action sociale, la localité est dotée d'attributs – proximité, particularité – et de vertus – enracinement, solidarisation – supposés capables de produire de l'appartenance communautaire [ibid.]. Enfin, le discours sur la cohésion sociale désigne des moyens d'action pour favoriser l'inclusion (participation) et la construction du collectif (interculturalité, intergénérationnel, mixité sociale). Cette sémantique construit donc la cohésion sociale comme une démarche politique globale.

1.2.2. Une euphémisation de la question sociale

11. On l'a vu, la reformulation du problème social en terme d'exclusion a focalisé l'attention sur les situations comme si celles-ci la produisaient de façon autonome. Cette focalisation a eu pour effet de produire une image simplifiée du social, « théâtralisant une grande coupure entre deux mondes [ceux des in et des out] implicitement considérés comme homogènes » [Rosanvallon, 1995 : 88]. Dans cette image, on trouve en creux l'affirmation de différences presque de nature. Mais la démarche politique de la cohésion sociale – qui se réfère au modèle de justice de l'égalité des chances – n'entend pas tant les neutraliser que les prendre en considération pour particulariser l'action. En effet, le vocabulaire de la pluralité, le référentiel de la diversité et les appels au « respect des différences » qui la caractérisent marquent une double transformation. D'une part, les objets spécifiques de discrimination (sexe, race, etc.) sont dissolus dans une conception globale de la différence [Bereni & Jaunait, 2009]. D'autre part, la diversité est présentée comme une valeur et un idéal à atteindre qui tendent à se substituer à ceux de l'égalité [Junter & Sénac-Slawinski, 2010]. En donnant corps à cet idéal, l'image de la société cohésive euphémise le problème social : en faisant de la différence un enrichissement collectif et de l'harmonisation, la finalité politique, ce discours refoule le répertoire du conflit et gomme les rapports de pouvoir.

12. Dans ce discours euphémisé, la figure de la mixité sociale va trouver une place de choix en raison, premièrement, de son caractère localiste qui suggère précisément la possibilité d'agir à un niveau infra-social, en deçà de la conflictualité et des rapports sociaux. La mixité peut être présentée comme remède aux maux urbains diagnostiqués – ségrégation socio-spatiale, tensions, communautarismes… – grâce à ses

[8] On peut citer la désinstitutionalisation, la mobilité généralisée, la montée de l'idée d'une individualité autoréférentielle, etc.

vertus « intrinsèques » de mise en relation et de rencontre. « Faire de la mixité » est supposé permettre de tisser du lien et éviter que les quartiers précarisés ne basculent définitivement hors de la société. Deuxièmement, brandir cette figure mythique, c'est convoquer dans les représentations un âge d'or supposé de la ville et donner ainsi une réponse à la critique d'une dégradation de la société en permettant d'envisager le retour à une ville où la diversité est vécue dans l'harmonie.

2. Le projet politique de mixité sociale en Région de Bruxelles-Capitale

13. La reformulation de la question sociale décrite plus haut a constitué l'urbain en objet d'intervention spécifique. En RBC, ce processus a conduit à développer une véritable action urbaine à partir du milieu des années 1990 avec ses enjeux, ses programmes, ses instruments et ses protagonistes spécifiques, qui va occuper une place inédite dans la politique sociale globale. Au travers de cette action, un projet de mixité sociale va s'afficher pour Bruxelles, soutenu progressivement par l'ensemble de la classe politique et de plus en plus affirmé dans les discours.

2.1. Construction de l'action urbaine à Bruxelles

2.1.1. Les référentiels de la vulnérabilité et de l'insertion

14. Tout en étant généraux, les référentiels de l'action urbaine en RBC traduisent certains enjeux du contexte social et politique bruxellois. Ils expriment en particulier la transformation de la politique d'intégration, qui s'est opérée en deux temps. Le premier temps correspond à l'adossement progressif des politiques d'intégration à la question de l'immigration à partir de 1974, lorsque le gouvernement belge décide l'arrêt de l'immigration de travailleurs. Le double constat de la présence massive des travailleurs immigrés et du manque de perspectives socio-économiques positives pour eux va donner lieu à plusieurs initiatives politiques, aux accents d'abord culturels, pour améliorer leur situation sociale[9]. Mais la montée, dans les années 1980, du thème de l'exclusion sociale [Vranken, 1998b] va infléchir ces initiatives vers des actions plus sociales et économiques [Ben Mohammed & Réa, 2000]. Peu à peu la politique d'intégration va financer majoritairement ces initiatives, au détriment des actions d'intégration de tous les citoyens dans les diverses institutions [Vranken, 1998a]. La création d'un fonds régional Intégration et Cohabitation des communautés locales en 1990 et le recours au concept d'insertion traduisent cette réorientation de la politique d'intégration, passant d'une question générale à une question catégorielle. De nouveaux enjeux sont définis pour la société bruxelloise dont la multiculturalité est un fait désormais reconnu : la valorisation des différences « positives » et la préservation d'un ordre social commun[10].

15. Le deuxième temps se situe autour de l'année 1991. Cette année-là, deux évènements, les « révoltes urbaines » à Forest en mai et la poussée xénophobe lors du « dimanche noir » du 24 novembre[11], conduisent le monde politique à privilégier une approche plus globale de l'exclusion sociale qui vise à éviter d'expliciter une opposition entre autochtones et immigrés qui ferait le jeu des partis d'extrême-droite [Francq & Vanneste, 2010]. En correspondance avec le nouveau langage de la cohésion sociale, les enjeux culturels et les questions ethniques et religieuses sont évacués du discours sur l'exclusion – sans pour autant l'être de l'action (cf. infra) – au profit de termes plus généraux comme ceux de « désavantages sociaux », « précarité » ou « re-

[9] C'est le début d'une politique d'accueil des immigrés, mais aussi d'un accès progressif à certains droits liés au travail et à la citoyenneté. C'est également en 1981 que sera votée la loi « Moureaux » contre les actes de racisme et de xénophobie.

[10] Le rapport rédigé en 1990 par le Commissariat royal à la politique des immigrés plaide « pour que la notion d'intégration soit adossée à celle d'insertion, celle-ci étant "*située à égale distance de l'assimilation et de la ségrégation*" » (cité par CBAI-CRAcs, p.70).

[11] Ce jour-là, le scrutin fédéral va se solder par un vote de contestation contre la coalition sortante (démocrates-chrétiens, socialistes et Volksunie). Alors qu'ils étaient jusqu'alors relativement fidèles aux partis traditionnels, 35% des électeurs belges se sont exprimés en faveur de petits partis plus ou moins nouveaux sur la scène politique belge, parmi lesquels les partis xénophobes obtiennent ce qui est qualifié alors de « raz-de-marée » en leur faveur, principalement le Vlaams Blok (ancien Vlaams Belang) qui remporte 10% des voix flamandes.

tards socio-économiques ». Fait notable, en 1995, le Fonds évoqué ci-dessus est rebaptisé Programme Intégration et Cohabitation.

16. L'apparition de ces termes acte la transformation du référentiel de l'intégration qui se voit dorénavant rattaché à la fois à celui de la vulnérabilité particularisée et à celui de la différence généralisée. En raison de la polarisation socio-spatiale et de la concentration des quartiers précarisés dans le « croissant pauvre » au cœur de la ville et des tensions urbaines dans certains quartiers à forte dominante immigrée, ce référentiel va imprimer sensiblement la construction de l'action urbaine bruxelloise. Celle-ci va se développer selon deux axes d'intervention privilégiés et avec de nouveaux acteurs pour réinsérer les « quartiers précaires » et leurs habitants dans la « société urbaine ».

2.1.2. Deux axes d'intervention

17. Le premier axe d'intervention est celui du logement. Autrefois synonyme de stabilisation socio-économique [Zimmer, 2007], le logement social est devenu avec la crise le symbole de la relégation. Visant initialement l'universalité du droit au logement, la politique du logement va être élargie à la lutte contre l'exclusion et va concentrer ses moyens dans un territoire ciblé, l'EDRLR[12]. Les autorités régionales affirment ainsi leur double volonté d'assainir le parc social et d'y soutenir l'accès des plus pauvres. En 1993, la Région fixe des critères d'attribution plus strictes[13] et annonce son intention d'élargir l'offre sociale. Mais, comme on va le voir, le logement est également un enjeu fiscal et la politique régionale de soutien à l'acquisition d'un logement intervient surtout en faveur des ménages plus fortunés [Romainville, 2010]. Dans cette logique, la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) s'est vue confier fin des années 1980 la mission de produire des logements conventionnés dans des quartiers « délaissés par les pouvoirs publics et les investisseurs privés » afin de fixer en RBC des ménages aux revenus moyens, contraints autrement par le marché immobilier soit à demeurer locataires soit à investir ailleurs[14]. Comme pour mieux justifier l'instrument au regard de l'orientation affirmée de la politique du logement, la SDRB et le principe de l'accès à la propriété – excluant de fait les ménages pauvres – ont été intégrés en 2011 à la politique sociale du logement, via l'ordonnance dit Hutchinson qui étend son périmètre à tout opérateur immobilier « qui gère, met en location ou finance du logement ».

18. Le second axe correspond à une tendance qui n'est pas propre à Bruxelles, celle de l'action urbaine intégrée, traduite par le passage du concept de « rénovation urbaine » à celui de « revitalisation des quartiers ». Le premier caractérisait les Opérations de rénovation d'îlots (1977-1992) réalisées par la ville de Bruxelles, qui étaient basées sur la « réhabilitation légère » des îlots dégradés en contrepoint à la politique de démolition-reconstruction des années 1960-1970 et pour répondre aux méfaits de l'urbanisme fonctionnel. Il s'agissait d'enrayer l'exode de la population des quartiers anciens centraux touchés par cette double tendance. Le second concept implique une « redynamisation » des quartiers précarisés par l'intervention d'une multitude d'opérateurs publics, associatifs et privés agissant sur trois plans simultanés du « cadre de vie » : matériel, social et économique. En 1994, le premier instrument régional de cette nouvelle philosophie est lancé, c'est le dispositif des Contrats de quartier (cf. infra).

19. Cette tendance va être confirmée en 1999 par une réorganisation globale de la politique encadrant l'action urbaine qui confirme le rôle qui lui est donné au sein de la politique sociale générale. Au niveau régio-

[12] L'Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation (EDRLR) correspond *grosso modo* au « croissant pauvre », auquel a été ajoutée une partie du pentagone.

[13] L'ordonnance du 9 septembre 1993 définit un code du logement qui réformera, entre autres choses, le système d'inscription.

[14] Fin 2011, seulement 387 logements sociaux ont été construits et 563 sont en chantiers sur les 6000 annoncés en 2002, alors que la SDRB comptabilise plus de 3000 logements conventionnés vendus depuis 1989 (source : Kuyken, 2012).

nal, les différentes compétences relatives à cette redynamisation vont être regroupées dans la Politique Intégrée de la Revitalisation Urbaine. Au niveau fédéral, est créé le Commissariat à la Politique urbaine des Grandes Villes (PGV) dont la note d'intention identifie une série de « pathologies urbaines » auxquelles il entend s'attaquer activement : « ghettoïsation » et « cristallisation de l'exclusion sociale » sont pointés, à côté des problèmes d'emploi, comme « causes des problèmes de cohabitation[15] ». La préoccupation politique pour une « cohabitation harmonieuse » des divers éléments constitutifs de la société bruxelloise commence à se faire entendre. Le Programme Politique des Grandes Villes se dote ainsi d'un nouveau volet social permettant de développer plusieurs actions locales en faveur de la cohabitation dans les quartiers se situant « au cœur des problèmes urbains[16] ».

2.2. Trois dispositifs pour la mixité sociale

20. C'est à partir du milieu des années 1990 que le « projet » de mixité sociale en RBC est explicitement affirmé, au moment où les effets durables de la crise socio-économique des années 1980 – différences socio-économiques exacerbées, moindre perspective de mobilité sociale, choix de logement rétréci – commencent à se poser de manière sensible et que la ségrégation socio-spatiale apparaît comme un problème à résoudre [Kesteloot & Mistiaen, 1998]. On en trouve toutefois les prémisses dès les années 1980. Sous d'autres appellations, la mixité sociale et ses vertus étaient alors mobilisées par certains pour justifier une volonté de transformer le peuplement de certains quartiers. C'est le cas en particulier de Ch. Picqué (PS), déclarant par exemple en 1985 que si

> « […dans les quartiers du bas de Saint-Gilles] l'objectif est la mutation sociologique, l'outil en est la rénovation urbaine. »[17]

21. Les arguments avancés puisaient déjà dans la conception atténuée du conflit qui caractérise le langage de la cohésion sociale : l'intention déclarée était d'absorber les problèmes de « méfiance » et d'« incompréhension » dans ces quartiers populaires – pour ne pas dire immigrés. Mais le discours lui-même va apparaître dans un contexte institutionnel marqué par des enjeux plus prosaïques. En particulier, la question de la viabilité financière[18] de la jeune Région, reposant principalement sur l'imposition des résidents, va faire de la transformation du profil socioéconomique des Bruxellois une option suscitant beaucoup d'intérêt. Comparativement à d'autres pays, il y a, à Bruxelles, peu de leviers d'action directe pour favoriser concrètement la mixité sociale étant donnée l'importance des propriétaires privés de logements[19] [Baillergeau, 2005]. Ce qui est présenté comme un nouveau projet de ville est dès lors promu au travers d'actions plus indirectes.

2.2.1. Les Contrats de quartier[20] (CdQ)

22. Un des principaux dispositifs supposé œuvrer à ce projet est celui des Contrats de Quartier (CdQ). Il met en œuvre la politique régionale d'attractivité par la réhabilitation du cadre de vie initiée dans les années 1980, au travers de plusieurs de ses volets portant sur la revitalisation de la fonction résidentielle et de l'espace public, et fait ainsi entrer dans l'action urbaine un nouveau type de protagonistes : architectes et urbanistes ont dorénavant un rôle à jouer pour attirer de nouveaux ménages dans les quartiers ciblés. Mais le dispositif émerge dans un contexte où l'augmentation de l'insécurité et du sentiment d'insécurité est

[15] La Chambre (2005), Document 2045/011, *4ème session de la 51ème législature* (en ligne).

[16] Région de Bruxelles-Capitale (2003), *Vivre au coeur des Quartiers. 1993-2003, dix ans de Revitalisation des Quartiers en Région de Bruxelles-Capitale* (en ligne), consulté le 15 août 2011.

[17] Présentation de la stratégie pour le bas de Saint-Gilles, 1985, cité par Debry, 1998.

[18] Cette question est liée à plusieurs facteurs : l'exode urbain des ménages aux revenus confortables depuis la fin des années 1950 et la concentration de ménages pauvres dans la Capitale, les importants frais de gestion et d'équipements liés à ses fonctions nationales et internationales et l'augmentation des dépenses sociales principalement.

[19] Le parc de logements détenus par les 34 bailleurs sociaux opérant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ne représente que 8% du parc total [Bernard, 2009].

[20] Le dispositif a été rebaptisé en 2010 Contrats de quartier durable.

une des principales préoccupations et c'est celle-ci surtout qui va orienter les premiers contrats [Sacco, 2010].

23. Si la référence au « retour en ville » des classes moyennes est centrale depuis le lancement de l'instrument en 1994, elle était accompagnée au départ de mesures sociales visant à reloger les habitants et à freiner la hausse des loyers. Cependant, le volet social va voir progressivement d'autres initiatives (formation professionnelle, développement de la cohésion sociale), confiées aux associations locales, remplacer l'accompagnement résidentiel des habitants en place. En outre, dans les années 2000, les mesures de « marketing urbain » vont êtres amplifiées dans la double optique affirmée d'améliorer les conditions d'habitat des ménages résidants et de favoriser la mixité sociale afin de répondre à ce qui est identifié, à côté du chômage, comme source des « troubles sociaux » dans les quartiers concernés : le « déséquilibre des populations ». La première priorité du Plan Régional de Développement (PRD) en 2005 indique ainsi qu'il faut

> « renforcer l'attractivité résidentielle et favoriser l'équilibre social [dans ces quartiers] en améliorant la qualité de l'environnement urbain, au travers d'une politique intégrée et ambitieuse notamment en matière de rénovation urbaine, d'espaces publics, d'équipements collectifs, de propreté et de patrimoine. »

24. Un des principaux exemples de cette « politique ambitieuse » à laquelle participent nombre de CdQ est donné par le réaménagement progressif des rives du Canal, le long desquelles se trouvent la plupart des quartiers dits vulnérables. À l'évidence, ce plan d'ensemble auquel participent tous les niveaux de pouvoir mise sur la revalorisation et de nouveaux usages le long de cette voie d'eau (promenades, événements, centres culturels et commerciaux, lofts, etc.) pour en faire un espace « branché » attirant un nouveau type de population. Mais le canal fait également partie des « zones stratégiques » définies par le Plan de développement International (PDI) devant permettre à Bruxelles de se repositionner par rapport aux autres grandes villes européennes, ce qui insère de facto les CdQ concernés dans une stratégie de « vente » de ce territoire aux investisseurs potentiels, avec les retombées économiques que cela suppose[21].

25. Cet exemple illustre les deux logiques de promotion de la mixité sociale que l'on trouve dans le dispositif des CdQ. La première est une logique d'encouragement de l'investissement immobilier privé ou public à destination de ménages moyens. La seconde, plus implicite, vise l'amélioration de l'image du quartier par des interventions portant principalement sur les sentiments de bien-être et de sécurité (amélioration de l'éclairage public, verdurisation, création d'équipements collectifs destinés en partie à occuper la jeunesse « désœuvrée », etc.). De telles opérations, qui à n'en pas douter rendent le quartier plus agréable pour ses habitants, le rendent aussi plus attractif aux yeux des ménages cherchant à se fixer résidentiellement et pouvant être séduits par les atouts de la centralité urbaine et qui, en s'y installant, peuvent susciter l'intérêt d'autres ménages plus frileux.

2.2.2. La Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale

26. Les subventions aux opérations privées de construction ou de rénovation octroyés par la Société de Développement de la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) constituent un autre instrument public contribuant à installer des nouveaux ménages dans les quartiers populaires. Le principe est ici de minimiser les risques d'investisseurs pionniers, par l'octroi de subventions permettant d'écouler les logements produits, sous conditions de revenus, à des prix inférieurs au marché. Ces premiers investissements doivent rendre le quartier plus attractif, tant par l'amélioration de l'habitat que par l'arrivée des ménages bénéficiaires, et ainsi diminuer les risques pour de futurs investisseurs privés. Etant données les conditions de revenu devenues très peu contraignantes, ce sont de fait les ménages aux revenus moyens et même

[21] Outre une meilleure attractivité des lieux, le dispositif des CdQ prévoit la diminution de la charge foncière pour les investisseurs par des opérations de prise en emphytéose d'immeubles ou de terrains.

confortables[22] qui bénéficient le plus de ce dispositif [Romainville, 2010].

27. Jusqu'à présent, la SDRB n'a pas assumé la mixité sociale comme un objectif visé, mais seulement comme un « effet collatéral » des opérations menées. Pourtant, le principe d'émulation table bien sur une transformation progressive du profil socio-économique des quartiers concernés. Le souhait de cette transformation est par ailleurs clairement exprimé par d'autres acteurs, comme le député régional (PS) Alain Hutchinson affirmant que

> « notre Région ne rencontre toujours pas ce critère de qualité de vie en termes de mixité surtout sociale, mais aussi culturelle, dans les quartiers. C'est un véritable problème. La SDRB […] est un outil important de cette politique »[23] ;

ou encore dans le PRD (2005) :

> « Les projets mixtes, associant dans une même opération de rénovation ou de construction différents partenaires (investisseurs privés, SDRB, logement social visant divers publics), contribuent à favoriser la mixité sociale […] et doivent donc être encouragés. »

2.2.3. Le décret « cohésion sociale »

28. En RBC, la politique de cohésion sociale est régie par un décret voté en 2004 par la Commission Communautaire Française. Pur produit du nouveau modèle d'action sociale, ce dispositif entend répondre à la dualisation socio-spatiale en finançant des actions locales, menées par des associations, avec des groupes et dans des communes « fragilisés ». Ce troisième dispositif, initié plus tardivement au moment où le discours de la mixité est devenu largement consensuel, a pour intention affirmée de mettre celle-ci en œuvre, dans toutes ses dimensions (sociale, culturelle, intergénérationnelle, sexuée). Le décret indique ainsi vouloir lutter

> « contre toute forme de discrimination et d'exclusion sociale par le développement de politiques d'intégration sociale, d'interculturalité, de diversité socioculturelle et de cohabitation des différentes communautés locales. »

29. La logique d'action en faveur de la mixité n'est pas ici celle de l'« importation » de ménages moyens dans les quartiers populaires mais celle de l'intégration par le bas : la rencontre de publics différenciés est prônée comme moyen d'agir en faveur de la solidarité locale et de la construction d'une appartenance collective, supposées dynamiser des quartiers socialement marginalisés. Les potagers urbains qui fleurissent un peu partout à Bruxelles sont un exemple de lieux dédiés spécifiquement à cette rencontre.

30. Fait paradoxal, l'appel à la rencontre est conjoint à celui du travail de proximité. Or, l'action locale ne permet pas toujours de brasser l'hétérogénéité, les quartiers bénéficiaires étant le plus souvent composés d'une population homogène [Ansay *et al.*, 2007] par la précarité et l'appartenance ethnique. En fait, alors même que le public issu de l'immigration ne constitue plus une catégorie de bénéficiaires constituée comme telle, une part considérable des projets subventionnés cible ce public. Les intentions de mixité portées par le décret semblent surtout constituer un discours politiquement correct – au sens premier de l'expression – pour inscrire des actions à destination de ce public dans le cadre plus généralement admis de la lutte contre les désavantages sociaux. Dans le langage de ce discours, la « cohabitation des communautés locales » signifie plus que probablement l'évitement du repli communautariste.

[22] Selon une étude récente encore non publiée [Verdonck *et al.*,], les acquéreurs des logements de la SDRB se situent globalement au-dessus de la fourchette de revenus de la classe moyenne bruxelloise, qui se situaient, en 2008, entre 15 107 et 30 213 euros par an (et par déclaration fiscale),

[23] Commission logement au Parlement Bruxellois, février 2011.

31. À y regarder de plus près, le mot d'ordre de la mixité sociale est en fait très peu accompagné d'arguments dans les textes encadrant ces trois instruments comme dans le discours politique en général. Elle n'est à peu près jamais définie de façon rigoureuse, si ce n'est comme un état de composition socio-économique et/ou culturelle de la ville, dans sa totalité ou dans certaines de ses parties. Au-delà de l'attraction de nouveaux profils de ménage et du développement de nouveaux usages sociaux sur des territoires ciblés, les moyens d'action proposés pour y garantir effectivement l'équilibre social sont également très vagues. À l'analyse, la mixité sociale apparaît ainsi moins comme le projet politique d'une ville plus égalitaire que comme un langage servant à légitimer d'autres finalités politiques ou opérations aux enjeux sensibles[24]. En RBC, deux finalités sont particulièrement repérables sous les mots de la mixité : celle du marketing urbain dans les territoires à potentiel commercial ou touristique et celle de briser l'entre-soi des populations immigrés, présenté comme une des principales menaces à la cohésion sociale. Ce langage correspond globalement à celui, très consensuel, de la cohésion sociale et de la diversité, ce qui permet de présenter la mixité comme un objectif en lui-même qui se passe de justifications. Il sert aussi à exprimer un idéal démocratique passé dans le sens commun (la Région parle de « nécessaire mixité »[25]) et qui mobilise facilement les acteurs politiques autant que l'opinion publique. Pour les mêmes raisons, ce discours a également un caractère polysémique – il sert autant à diagnostiquer les maux urbains qu'à proclamer l'objectif à atteindre et les moyens d'action – qui produit l'effet attendu : un effet de légitimation au bénéfice de la politique elle-même [Genestier, 2010].

Conclusion

32. La place centrale de la mixité sociale dans l'action urbaine en RBC semble pouvoir être expliquée par les connotations positives et les vertus idéologiques de la notion, mais pas seulement. Si elle occupe cette place, c'est aussi en raison de transformations sociales et politiques conjointes qui ont porté sur le devant de la scène le « problème » des territoires vulnérables comme principale source d'inégalités. Le fait multiculturel associé à la ségrégation socio-spatiale, la redéfinition de l'exclusion, la philosophie politique de l'action intégrée et la réorientation néolibérale de la politique en général ont constitué certains territoires bruxellois en objets privilégiés de l'incantation à la mixité sociale, alors qu'elle ne semble pas nécessaire dans les « beaux quartiers ». Selon une conception allégée de la justice sociale, la notion est mobilisée pour appeler, sur ces territoires, à ce que les diverses entités sociales partagent les mêmes conditions d'existence, laissant aux individus la responsabilité d'en tirer tout le bénéfice pour grimper dans l'échelle sociale. La mixité sociale peut être présentée comme remède-miracle parce qu'elle opère aussi sur le plan pragmatique : en condensant la sémantique de l'intégration par le bas, elle donne la possibilité de créer une communauté de pensée [Genestier, 2010] qui réunit la gauche, sans être contestée par la droite.

33. Mais cette pensée localiste et irénique est contradictoire avec l'analyse selon laquelle les situations de « nouvelle pauvreté » et les processus d'exclusion (de désaffiliation, dirait Castel) prennent naissance dans le système. Au-delà de la déclaration d'intentions, la notion semble surtout jouer une fonction de légitimation de l'action urbaine en général et de finalités moins nobles en particulier, permise par son insertion dans le langage idéologique de la cohésion sociale. En deçà de ce langage, le « problème » des quartiers vulnérables, c'est en fait celui de territoires peu attractifs aux yeux des ménages plus fortunés et du

[24] Il est également mobilisé par le secteur du logement social pour jouer officieusement sur un système de dérogation un peu flou, introduit en même temps que le Code du logement en 1993, qui autorise des discriminations positives, ce qui lui permet de concilier l'esprit du code avec la prise en compte de la réalité gestionnaire [Harze, 2011]. Ce point n'a pas pu être développé faute de place.

[25] Région de Bruxelles-Capitale (2003), *Vivre au coeur des Quartiers. 1993-2003, dix ans de Revitalisation des Quartiers en Région de Bruxelles-Capitale* (en ligne), consulté le 15 août 2011.

capital, en raison de leur dégradation matérielle et d'un délitement présumé de l'ordre social. En ce sens, ne peut-on pas voir aussi dans l'appel à la mixité une forme de « couverture » à la volonté d'y redéployer les systèmes de régulation collective (école, travail, citoyenneté) ? Le principe selon lequel la justice sociale passe par le partage des conditions d'existence oublie en effet de préciser qu'il ne s'agit pas de l'existence d'un individu neutre. Mais bien au contraire, le rapprochement des groupes « vulnérables » et des classes dites moyennes – en fait la fraction la plus haute de celles-ci, dotée en capital culturel et aux revenus confortables – s'opère sur un modèle implicite, celui des valeurs et des pratiques de consommation des secondes. Car c'est par ces groupes sociaux ciblés, enclins à la consommation culturelle « branchée » et porteurs de l' « air du temps » que la redynamisation de Bruxelles est censée devoir se faire.

Bibliographie

ANSAY Alexandre, LANOTTE Gaëlle, BEN YAACOUB Laïla, 2007. Un décret, des pratiques, In : *Agenda interculturel "Cohésion sociale. Un décret, des pratiques"*, n° 257/258.

BAILLERGEAU Evelyne, D.J.W., VAN DER GRAAF Peter, VELDBOER Lex, 2005. *La promesse d'un habitat socialement mixte. Un état des lieux des politiques et des recherches sur la mixité sociale et la gentrification aux Pays-Bas, en Belgique et en Suède*, Rapport de recherche, Institut Verwey-Jonker, Université d'Amsterdam et Amsterdam School for Social Science and Research.

BEN MOHAMMED Nourdine, RÉA Andrea, 2000. *Politiques multiculturelles et modes de citoyenneté à Bruxelles*.

BERENI Laure, JAUNAIT Alexandre, 2009. Usages de la diversité, *Raisons politiques*, n°35.

BERNARD Nicolas, 2009. Vingt ans de politique du logement en Région bruxelloise : entre bilan et prospective, In : *Bruxelles (dans) 20 ans*, Bruxelles : Agence de Développement Territorial, pp. 359-385.

CASTEL Robert, 1995. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris : Fayard.

CBAI-CRAcs, 2007. *La politique de cohésion sociale à Bruxelles : constats, enjeux et perspective*, Rapport d'évaluation, Commission Communautaire Française : Bruxelles.

GODARD Michel, 1998. Bruxelles : mixité sociale en théorie, ségrégation en pratique, *Cahiers marxistes*, n°211, pp. 3-6.

DEBRY Philippe, 1998. La mixité sociale : objectif ou moyen?, *Cahiers marxistes*, n°211, pp. 11-18.

FRANCQ Bernard, VANNESTE Damien, 2010. *15 ans de politiques urbaines en Belgique. Vers quelles définitions du localisme ?*, communication au Colloque de lancement de l'Institut Sciences Po Louvain Europe, Louvain-la-Neuve.

GENESTIER Philippe, 2006. L'expression "lien social" : un syntagme omniprésent, révélateur d'une évolution paradigmatique, *Espaces et sociétés*, n°126, pp. 19-34.

GENESTIER Philippe, 2010. La mixité : mot d'ordre, vœu pieu ou simple argument ?, *Espaces et sociétés*, n°140-141.

GAUCHET Marcel, 1979. De l'avènement de l'individu à la découverte de la société, *Annales ESC*, n°3.

KUYKEN Thierry, 2012. Crise du logement. C'est par où la sortie ?, *Bruxelles en mouvements*, n°255.

JENSON Jane, 1998. *Les contours de la cohésion sociale : l'état de la recherche au Canada*, Rapport de recherche n°F/03.

JUNTER Annie, SÉNAC-SLAWINSKi Réjane, 2010. La diversité : sans droit ni obligation, *Revue de l'OFCE*, n°114, pp. 167-195.

HARZE Justine, 2011. *Gestion de la diversité des populations au sein du parc de logements sociaux bruxellois : étude de cas*. Mémoire de Master en sociologie, Université Libre de Bruxelles.

KESTELOOT Christian, MISTIAEN Pascale, 1998. Des limites de la mixité sociale comme stratégie de gouvernement, *Cahiers marxistes*, n°211, pp. 35-47.

NAVEZ-BOUCHANINE Françoise, 2002. *La fragmentation en question : des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale*, Paris: L'Harmattan.

ROMAINVILLE Alice, 2010. A qui profitent les politiques d'aide à l'acquisition de logements à Bruxelles ?, *Brussels Studies*, n°34, 25 janvier, www.brusselsstudies.be.

ROSANVALLON Pierre, 1995. *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat-providence*, Paris : Seuil.

SACCO Muriel, 2010. Cureghem : de la démolition à la revitalisation, *Brussels Studies*, n°43, 25 octobre, www.brusselsstudies.be.

VERDONCK Magali, TAYMANS Michèle, VAN DROOGENBROECK Nathalie, 2011. *Etude de la classe moyenne bruxelloise et des mesures pour renforcer sa présence*. Rapport de recherche, centre d'études régionales bruxelloises, Facultés universitaires Saint-Louis.

VRANKEN Jan, 1998a. Lutte contre la pauvreté et politique urbaine : spécificités et différences, In : VRANKEN Jan, VANHERCHE Bart, CARTON Luc (dirs.), *20 ans CPAS. Vers une actualisation du projet de société*, Louvain-la-Neuve : Acco, pp. 175-193.

VRANKEN Jan ,1998b. « De la 'pauvreté moderne' à l'exclusion sociale'. Une exploration de l'évolution des concepts et des politiques », In : VRANKEN Jan, VANHERCKE Bart, CARTON Luc, *20 ans CPAS. Vers une actualisation du projet de société*, Louvain-la-Neuve: Acco, pp. 63-77.

ZIMMER Pol, 2007. « La politique du logement et la cohésion sociale dans la Région de Bruxelles-Capitale », *S.L.R.B.-Info*, n°49, pp. 17-28.

Documents consultés et analysés

AATL – Région de Bruxelles-Capitale, 2008. *Bilan Quinquennal 2004-2008-Memorandum 2009-2014 Rénovation Urbaine*.

ADT-Région de Bruxelles-Capitale, *Plan Régional de Développement Durable, phase préparatoire. Etat des lieux de la Région de Bruxelles-Capitale* (en ligne), consulté le 15 février 2012.

COCOF, 2004, *Décret relatif à la cohésion sociale du 30 avril 2004*.

ECOLO-BXL, 2009. *Programmes ECOLO, élections régionales 2009, Bruxelles-Capitale, complément au programme général.*

Fédération bruxelloise du PS, 2009. *Programme des socialistes bruxellois pour les élections régionales du 7 juin 2009*.

La Chambre, 2005. *Document 2045/011, 4ème session de la 51ème législature*.

Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2002. Ordonnance du 7 octobre 1993 organique de la revitalisation des quartiers, modifiée par les ordonnances des 20 juillet 2000 et 27 juin 2002.

Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2006. *Arrêté de Gouvernement relatif à l'octroi de subsides pour la mission de rénovation urbaine de la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale.*

Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2011. *Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales*, Commission du logement et de la rénovation urbaine, n°38.

Région de Bruxelles-Capitale, 2003. *Vivre au coeur des Quartiers. 1993-2003, dix ans de Revitalisation des Quartiers en Région de Bruxelles-Capitale*.

Région de Bruxelles-Capitale, 2009. *Plan de Développement International*, *feuille de route.*

Région de Bruxelles-Capitale, *Les 12 priorités du Plan Régional de Développement* (en ligne), consulté le 20 novembre 2011.

SPP Intégration sociale/Politique des Grandes Villes, 2009. *Programme Politique des grandes villes*. *Directives générales 2009*.

SPP Intégration sociale/Politique des Grandes Villes, 2010. *Vademecum de la politique transversale au niveau fédéral.*

Pour citer ce texte

Emmanuelle LENEL, « La mixité sociale dans l'action publique urbaine à Bruxelles. Projet ou langage politique ? », *Brussels Studies*, Numéro 65, 25 février 2013, www.brusselsstudies.be.

Liens

D'autres versions de ce texte sont disponibles

ePub FR : http://tinyurl.com/BRUS65FREPUB

ePub NL : http://tinyurl.com/BRUS65NLEPUB

ePub EN : http://tinyurl.com/BRUS65ENEPUB

pdf FR : http://tinyurl.com/BRUS65FRPDF

pdf NL : http://tinyurl.com/BRUS65NLPDF

pdf EN : http://tinyurl.com/BRUS65ENPDF

Les vidéos publiées dans *Brussels Studies* sont visibles sur la chaîne Vimeo de *Brussels Studies* à l'adresse suivante :

http://vimeo.com/channels/BruS