



HAL
open science

Rénovation urbaine et processus de cohésion sociale dans le cadre de la politique de la ville : étude de la ville de Moissac

Diarra Daouda

► To cite this version:

Diarra Daouda. *Rénovation urbaine et processus de cohésion sociale dans le cadre de la politique de la ville : étude de la ville de Moissac*. Sciences de l'Homme et Société. 2016. dumas-01569837

HAL Id: dumas-01569837

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01569837v1>

Submitted on 27 Jul 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Institut National
Universitaire
Champollion



Master 2

Mention : Aménagement Développement et Environnement

Spécialité : Ingénierie de Développement des Villes Petites et Moyennes

Année universitaire : 2015-2016

**Rénovation urbaine et processus de cohésion sociale dans le cadre
de la politique de la ville : étude de la ville de Moissac**

**Mémoire de fin d'études soutenu par : DIARRA Daouda le
13/09/2016**

Sous la direction de : Y. FIJALKOW et J.TALLEC

**Responsable de stage : Christine DEFIN-BAUDET
(directrice CCAS/Moissac et chef de projet de la
politique de la ville)**

Remerciement

Je tiens à adresser mes remerciements aux personnes qui m'ont aidé dans la réalisation de ce mémoire. Mes remerciements s'adresseront en premier lieu à Madame Christine Defin-Baudet, Chef de projet Politique de la Ville Moissac et Directrice de l'action sociale et du C.C.A.S. En tant que responsable stagiaire et chef référent au sein de la collectivité, elle m'a guidé dans mon travail, m'a conseillé et m'a aidé à trouver des solutions pour avancer. Ensuite, je remercie mes professeurs, J. TALLEC et Y. FIJALKOW pour leur patience, leur suivie, et leur conseil durant toute l'année scolaire 2015/2016, et au moment de la réalisation de ce mémoire. Tous mes remerciements vous également à Monsieur Michel CASSIGNOL, élu référent au service urbanisme à la Mairie de Moissac, pour ses conseils.

Je remercie aussi tous les professeurs et professionnels qui ont accepté de me fournir les informations nécessaires au bon déroulement de ce mémoire.

Un remerciement particulier à Madame LIMA pour son suivi et ses conseils.

SOMMAIRE

Introduction	5
Partie 1 : LA POLITIQUE DE LA VILLE A MOISSAC.....	8
I) Le référentiel à l'origine des actions de la politique de la ville	11
A) <i>Les critères et les dispositifs de sélections à l'image du cas de la ville de Moissac.....</i>	<i>17</i>
B) <i>La nouvelle géographie prioritaire et les enjeux escomptés?</i>	<i>19</i>
C) <i>La politique de la ville pour compenser les politiques stratégiques déjà menées.....</i>	<i>23</i>
II) La démarche participative de la politique de la ville: un tournant dans la reconnaissance des quartiers prioritaires, le rôle des habitants ?	27
A) <i>La place des habitants dans la politique de la ville.....</i>	<i>28</i>
B) <i>Les conseils citoyens, des mesures phares de co-contruction dans la politique de la ville.</i>	<i>30</i>
Partie 2 : Des processus de revalorisation à travers des opérations d'aménagements et de cohésion sociale.....	38
I) La rénovation urbaine, nouveau visage du développement local des quartiers prioritaires de la commune de Moissac	39
A) <i>La rénovation urbaine, facteur de redynamisation urbaine: la mise en place d'une OPAH et d'une OPAH-RU à Moissac.....</i>	<i>40</i>
B) <i>Des mesures d'interventions stratégiques peu convaincantes?.....</i>	<i>48</i>
II) Le recours à la mixité sociale et résidentielle via des opérations d'aménagement.....	50
A) <i>Qu'entendons par la notion de mixité sociale ?.....</i>	<i>51</i>
B) <i>Au-delà de la concentration de pauvreté : la problématique des logements sociaux ?.....</i>	<i>57</i>
III) Les apports positifs de la mixité dans le cadre de la politique de la ville notamment dans les quartiers prioritaires à Moissac	60
A) <i>La mixité favorise-t-elle la cohésion sociale et l'intégration individuelle dans les QPV de Moissac?.....</i>	<i>60</i>
B) <i>La mixité permet-elle de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale?</i>	<i>63</i>
Conclusion :.....	65
Annexes	71
Résumé du mémoire	78
Mots clés	79

Table des annexes

Annexe : 1 situation géographique des deux quartiers QPV à l'échelle de la communauté des communes.....	71
Annexe : 2 situation géographique du QPV Centre-ville.....	72
Annexe : 3 le protocole de préfiguration ANRU.....	73
Annexe : 4 le contrat de ville.....	75
Annexe : 5 guide d'entretien.....	76

En quoi la politique de la ville peut-elle contribuer au développement et à la redynamisation des quartiers prioritaires de la ville de Moissac ?

Introduction

La politique de la ville a été créée en France dans les années 1980 avec les actions de développement social urbain dans le but de requalifier les quartiers en difficulté par des dispositifs d'intervention spécifiques. A cette période, la politique de la ville est considérée comme une politique relevant de l'Etat seul. S'appuyant sur deux piliers principaux que sont les développements urbain et social, elle a pour but d'améliorer les conditions de vie socio-économique des habitants des quartiers les plus en difficulté.

Pour cela, elle s'appuie sur une géographie prioritaire, ciblant les territoires en fonction de leurs dysfonctionnements urbains et sociaux. Transversale, elle fait appel à la mobilisation des politiques publiques et aux financements interministériels, notamment des ministères de l'éducation, de la santé, du travail, du logement et de la cohésion sociale.

Dans le temps, sa mise en œuvre s'est articulée autour d'un Etat présent mais de plus en plus en appuie des collectivités territoriales, qui ont vu leur rôle se renforcer au fur et à mesure des transferts de compétences dans le cadre de la décentralisation initiée depuis 1982.

Les années 1980 et 1990 ont vu de nombreux rapports, programmes et circulaires centrés notamment sur les questions d'éducation, de solidarité, d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, ainsi que sur la question de la prévention de la délinquance, démontrant l'importance de la question sociale dans les politiques publiques.

Cette question sera peu à peu reléguée au second rang au profit de la rénovation urbaine.

Ainsi, la loi Borloo de 2003 recentre la politique de la ville sur la question de la rénovation urbaine avec le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Le PNRU prévoit notamment de lourdes opérations de démolition-reconstruction de logements, de réhabilitation des espaces et équipements publics dans l'ensemble des « zones urbaines sensibles ». Une Agence nationale de rénovation urbaine est créée pour financer et accompagner des projets conduits par les collectivités locales. L'objectif de cette nouvelle loi consisterait à vouloir « casser les ghettos » en introduisant de la « mixité sociale » par la programmation mixte de logements, mais également par la réduction du chômage et du décrochage scolaire. Elle sous-

entend que les problèmes sociaux des quartiers populaires seraient issus de l'environnement dans lequel vivent leurs habitants. Le volet social est alors légué aux collectivités territoriales qui voient leurs compétences s'accroître sans les moyens financiers pour les mettre en œuvre.

Les contrats urbains de cohésion sociale, signés en 2007 pour une durée de trois ans et qui remplacent les contrats de ville, mettent dès lors l'accent sur l'éducation et l'emploi des jeunes, l'intégration et la lutte contre les discriminations, en fixant des objectifs transversaux. Un comité interministériel des villes tentera, en 2011, de définir de nouvelles orientations politiques pour pallier les inégalités persistantes entre les territoires et préparer les prochains contrats urbains.

En date du 30 décembre 2014, de nouvelles directives et stratégies d'intervention ont été données à la politique de la ville. D'après Jean Daubigny, président de l'observatoire national de la politique de la ville, « à ce jour la politique de la ville est devenue un outil de développement indispensable pour les moyennes et petites villes françaises... ». Bien que cette affirmation soit encore en débat, pour certains acteurs publics, d'après Patrick Kanner, (ministre de la ville, de la jeunesse et des sports), la politique de la ville contribuera à la transition des petites villes vers un processus de développement économique et social.

Pour répondre au cumul de difficultés qui touchent les territoires, la politique de la ville requiert l'appui de tous les acteurs concernés pour agir simultanément sur tous les leviers : développement social et culturel, revitalisation économique, emploi, rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie, sécurité, citoyenneté et prévention de la délinquance, santé, etc.

Ses propos ainsi énumérés vont nous permettre de réfléchir sur la pertinence de la mise en œuvre d'une telle politique publique dans une petite ville comme Moissac et les débats internes qui en découlent.

Comme démarche méthodologique, notre analyse va porter sur un contexte général de la mise en place de la politique de la ville. Par la suite, nous allons nous appuyer sur les revues bibliographiques (cf. bibliographie), et les articles de presses ayant abordé le sujet dans sa globalité. Nous nous intéressons de manière pointue sur l'expérience observée sur la commune de Moissac par le biais de notre stage. Nous rappelons que le stage de fin d'études fait à Moissac s'articule autour de la mise en place des stratégies d'interventions inscrites

dans le cadre de la politique de la ville, notamment la mise en place du protocole de préfiguration ANRU. Notre mission consistait à reprendre le dossier de renouvellement et d'apporter notre expertise pour la mise en place des études qui y figurent.

L'exemple de la ville de Moissac serait un support d'argumentations pour mettre en lumière notre analyse sur la mise en place de la politique de la ville.

Ce dispositif politique est très récent dans la ville de Moissac puisqu'il date de 2014. Il n'en demeure pas moins qu'il soulève de nombreuses questions auxquelles, nous nous efforcerons de répondre.

En première partie, notre réflexion va porter sur comment et le pourquoi, la ville de Moissac est devenue éligible à la politique de la ville. Dans ce contexte, nous essaierons de définir les causes de cette éligibilité tout en faisant un historique sur la manière, où nous en sommes arrivés là.

En seconde partie, nous nous intéressons à la phase opérationnelle entreprise dans ce dispositif. Les objectifs visés et les résultats attendus par les acteurs locaux et la population locale. Dans cette optique, nous aborderons quelques notions clés des attentes de la politique de la ville, telles que la cohésion, sociale, l'intégration, et la mixité sociale etc.

Partie 1 : LA POLITIQUE DE LA VILLE A MOISSAC.

En date du juillet 2014, juste après les élections municipales, la commune de Moissac est intégrée aux 1500 quartiers de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville pour deux de ses quartiers : **le Sarlac et le Centre-ville**. Cette nouvelle contraint les acteurs locaux à mettre au-devant des scènes des hypothèses sur les nouvelles stratégies d'intervention sur la commune.

Une année après, en juin 2015 elle a signé avec de nombreux acteurs publics dont l'Etat, un document d'intervention stratégique sur la commune, **le contrat de ville**.

Le contrat de ville 2015-2020 s'inscrit dans une démarche intégrée devant tenir compte à la fois des enjeux de développement économique, de développement urbain et de cohésion sociale. Il fixe le cadre des projets de renouvellement urbain qui seront déployés, et prévoit l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville. Il repose sur trois piliers indispensables :

Le développement de l'activité économique et de l'emploi

Le contrat de ville intègre des mesures pour encourager la création et le développement des entreprises, soutenir le commerce de proximité et l'artisanat.

Il assure par ailleurs une présence de Pôle emploi et des missions locales dans chaque territoire prioritaire, la mobilisation d'au moins 20 % des contrats aidés et des aides à l'emploi pour les jeunes des quartiers, et le développement d'un soutien actif à l'entrepreneuriat.

La cohésion sociale

Le contrat de ville prévoit les mesures de soutien aux équipements sociaux, culturels, sportifs, et associatifs assurant le lien social sur le territoire. Il assure un investissement complémentaire des partenaires du contrat de ville dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la justice.

Le cadre de vie et le renouvellement urbain

Le contrat de ville programme les créations d'équipements, la mobilité dans le parc résidentiel et l'installation de nouvelles activités dans le quartier. Il détaille les initiatives prises pour l'amélioration des relations entre la police et la population. Enfin, dans les territoires qui bénéficient du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dont la ville de Moissac, le contrat de ville détermine les objectifs opérationnels de transformation de ses quartiers et de favoriser la mixité sociale.

À la marge du contrat de ville, la commune de Moissac a lancé le protocole de préfiguration, qui a pour objectif de cibler succinctement les projets d'opérations à mener sur son territoire. Par définition, le **protocole de préfiguration** est la première étape de contractualisation du projet de renouvellement urbain. Il constitue l'annexe 1 du contrat de ville. Destiné à financer un programme d'études et des moyens d'ingénierie, il permet la conception de projets urbains de qualité et la **définition** des conditions de leur faisabilité et de leur réalisation.

Ce procédé a été introduit dans la commune grâce à l'ANRU (agence nationale de rénovation urbaine). A titre d'information, l'ANRU participe à tous les projets de renouvellement à l'échelle nationale et locale. Elle a pour mission d'épauler les communes dans leurs stratégies d'aménagements et de renouvellement urbain en leur octroyant des subventions spécifiques.

Pour la ville de Moissac l'accent est porté sur le centre-ville (quartier d'intérêt régional). L'ANRU souhaitant concentrer ses moyens sur les centres historiques. Ce quartier faisant partie des quartiers prioritaires au même titre que le Sarlac, rencontre d'énormes difficultés de dysfonctionnements urbains que nous évoquerons dans la suite de notre analyse.

L'analyse des besoins sociaux établie en 2011 et actualisée en 2012 a permis d'identifier les enjeux, atouts et faiblesses du contexte urbain et social de la ville de Moissac, base de travail pour l'élaboration du diagnostic partagé dans le cadre du contrat de ville.

La dégradation des conditions de vie dans certains quartiers a conduit l'Etat à mener des actions destinées à traiter les effets comme les causes de cette évolution. Aussi la politique de la ville recouvre-t-elle une grande diversité d'interventions relevant à la fois de l'urbanisme et de l'aménagement urbain, de l'action sociale, de l'éducation, de la prévention, de la délinquance et de la sécurité, etc.

Pour les acteurs politiques de l'Etat, le développement économique, l'emploi et l'insertion professionnelle constituent une priorité particulière. De ce fait une première caractéristique de la politique de la ville est donc d'être pluridimensionnelle. Elle intervient de manière générale sur l'ensemble des maux de la société. Elle touche à tous les aspects, qu'ils soient économiques, sociaux, urbains, etc. Les différents volets ainsi énumérés constituent les enjeux fondamentaux de la politique de la ville.

”Depuis une vingtaine d'années, l'Etat a engagé des actions visant à lutter contre la dégradation de quartiers situés en général à la périphérie des grandes villes et contre l'exclusion des populations qui y habitent. Regroupées à l'origine sous le nom "d'actions pour le développement social des quartiers (DSQ)", ces opérations constituent, depuis la fin des années 80, les composantes de la "politique de la ville". Cette nouvelle dénomination est toutefois équivoque dès lors qu'elle ne s'applique pas à toutes les villes ni à toute la ville et qu'elle vise des actions autant sociales qu'urbanistiques”¹. C'est dans cette optique que les acteurs locaux de la ville de Moissac ont jugé nécessaire d'orienter leur action sur le renouvellement urbain.

Aussi, la politique de la ville fait l'objet de nombreuses tentatives de définition dont aucune n'est pleinement satisfaisante. À la marge de ce constat, elle peut être considérée comme une politique de lutte contre l'exclusion, conduite dans un cadre territorial, en faveur de zones urbaines où la précarité sociale est forte. Elle est imposée par l'Etat en partenariat contractuel notamment avec les collectivités locales.

L'ambiguïté de l'expression et la difficulté à en proposer une définition simple sont révélatrices de problèmes fondamentaux, concernant le contenu et les objectifs d'une telle politique publique, pourtant qualifiée de prioritaire par les gouvernements successifs².

Dans cette première partie, notre analyse va porter sur les causes de cette éligibilité. Il serait également important d'analyser les enjeux de l'intervention d'une telle politique publique sur une petite commune de 13000 habitants.

¹ La documentation française de la politique de la ville: Cour des comptes, rapport sur la politique de la ville, 2002. D'après le "jaune budgétaire" annexé au projet de loi de finances pour 2002 (crédits votés 2001 pour le budget de la ville, en crédits de paiement).

² Etude de terrain: comment valoriser les ressources des quartiers dits sensibles N GIRARDIN 29/06/2010

Nous allons essayer de définir le contexte qui a obligé les acteurs publics (ETAT) et les élus locaux à orienter leur stratégie d'intervention sur la nécessité de cultiver une telle politique publique urbaine, concrète, afin d'améliorer les "conditions de vie" des habitants des quartiers prioritaires.

Partant d'un contexte général et similaire à toutes les villes éligibles à la politique de la ville, nous allons orienter davantage notre analyse sur le cas de la ville de Moissac. La question que nous allons essayer de comprendre, est : comment la ville de Moissac est arrivé à ce stade d'évolution urbaine?

D) Le référentiel à l'origine des actions de la politique de la ville

Grâce à son patrimoine historique, la commune de Moissac est une ville riche de culture, et son patrimoine est reconnu par l'UNESCO.

La commune est également reconnue Grand Site Midi-Pyrénées. C'est une ville qui a de nombreux atouts : activité touristique, culture fruitière, Chemins de Compostelle... C'est également une ville qui brille par sa mixité.

Brève présentation de la commune : « des villas gallo-romaines à la fondation d'une abbaye par Clovis, les origines de Moissac sont anciennes et légendaires. Inscrite dans un paysage monumental, entre coteaux du Quercy et berges du Tarn, la Ville se développe autour de son abbaye et de son cloître, chef d'œuvre de l'Art roman. De par le tourisme, elle est le centre de rayonnement spirituel et culturel, étape majeure sur les Chemins de Saint-Jacques de Compostelle, Moissac est aussi un lieu d'échanges et de commerce. Relevant des comtes de Toulouse, puis des rois de France, c'est une ville portuaire prospère entre Toulouse et Bordeaux. Comme en témoignent les nombreux hôtels bourgeois, elle a connu un âge d'or sous l'Ancien régime, avec le commerce des céréales qu'elle exporte jusque dans les colonies.

Le XIXe siècle la bouleverse avec la création d'un canal qui la traverse mais, surtout, avec l'arrivée du chemin de fer qui menace, un temps, la survie du cloître. Ce siècle est aussi celui d'un raisin de table raffiné, le Chasselas, source de richesses et d'inspiration architecturale. Le

Chasselas a aussi un impact considérable sur l'évolution urbaine de la Ville qui devient citée uvale et aménage ses berges avec promenades, Grand Hôtel et Uvarium Art Déco etc.

Le dynamisme économique du territoire se maintient durant la seconde moitié du XXe siècle grâce à la production agricole et fruitière (AOC du chasselas de Moissac) mais aussi grâce à l'implantation de grandes entreprises (Coopérative Agricole STANOR en 1962 et usine de Caoutchouc TARGA en 1968). »

Cette période est marquée par une explosion démographique qui induit un développement de la surface urbaine au-delà des limites anciennes. Cette expansion est contrainte par une topographie, des infrastructures et la présence de grands éléments naturels produisant des problématiques importantes (coteaux, zones inondables, canal et voie de chemin de fer).

De ce passé riche, Moissac a hérité d'un patrimoine urbain et architectural d'une grande qualité qui est le reflet de ses grands épisodes de prospérité, et de monuments historiques majeurs qui comptent dans sa gestion et son avenir. Ces atouts n'ont cependant pas épargné à Moissac la récession économique qui touche les territoires depuis les dernières décennies du « XXe siècle. Aujourd'hui, son centre-ville est déserté au profit des zones périphériques, tandis que son bâti historique de grande qualité tombe peu à peu en déshérence. L'importance de cette ville mais aussi sa grande vulnérabilité face aux grands éléments naturels qui l'environnent (inondations et crues dévastateurs du Tarn et de la Garonne) justifient qu'elle se dote d'outils de gestion performants pour son patrimoine bâti, naturel et monumental. »³

Mais comme une grande partie des petites communes françaises, Moissac subit l'impact de la crise économique, qui se traduit par une augmentation de la précarité. C'est ainsi que, depuis début juillet 2014, le territoire de Moissac est reconnu éligible à la politique de la ville pour deux de ses quartiers : **le quartier Centre-Ville et le quartier du Sarlac.**

Ces deux quartiers représentent le tissu urbain le plus dense de la commune. A l'échelle de la ville, ils constituent un peu moins de la moitié des ménages (48%) et 44% de la population moissagaise. A l'échelle de l'intercommunalité, les habitants des deux quartiers prioritaires représentent un peu moins d'un quart des ménages (21%) et 19% de la population totale de la communauté de Communes « Terres de Confluences » (**Rappel**).

³ www.patrimoine-moissac.fr: Cf au document de synthèse historique ville de Moissac



❖ Diagnostic de la population actuelle

➤ Une population moissagaise en stagnation récente

Moissac compte **12365** (*INSEE 2014*) habitants (52 % de femmes) et 5 331 ménages. Elle représente une densité de 143 habitants au km².

Avec un taux de croissance de seulement 0,41% durant la période 1999-2007, la commune de **Moissac accuse une stagnation de sa population entre 2008 et 2011**. Sa croissance a diminué fortement, passant de 7,04% entre 1982 et 1990 à 0,41% entre 1999 et 2007.

Dans une période où le département du Tarn-et-Garonne et le territoire national sont en plein développement démographique, Moissac ne bénéficie pas de cette évolution démographique importante. Ce contraste est saisissant si l'on compare avec la période 1982-1990 où l'évolution démographique de la commune était nettement plus importante que la moyenne départementale et nationale.

➤ **Les habitants des deux quartiers prioritaires constituent une part importante des habitants du territoire**

A l'échelle de l'intercommunalité, les habitants des deux quartiers prioritaires Sarlac et Centre-ville représentent un peu moins d'un quart des ménages (21%) et 19% de la population totale de la communauté de Communes « Terres de Confluences ». Terres de confluences : communauté de commune créée en 2015.

A l'échelle de Moissac, ils constituent un peu moins de la moitié des ménages ((48%) centre-ville et 44% Sarlac) de la population moissagaise.

Le quartier du **Sarlac** voit aussi une **prédominance des personnes de plus de 60 ans** alors que le « **Centre historique** » accueille des personnes **plus jeunes**, plutôt entre **20 et 39 ans**.

- La population de Moissac est constituée à 31 % de personnes de plus de 60 ans, et 23 % de plus de 65 ans.

Les plus de 65 ans constituent **30 % de la population du quartier du Sarlac et 20 % de la population de l'hyper centre. Presque 15 % des habitants du Sarlac ont plus de 80 ans, quartier particulièrement vieillissant.**

- Les plus jeunes représentent 17 % des habitants du Sarlac et 21 % des habitants du centre-ville

La population du quartier Centre-ville est composée de 53% de femmes, celle du Sarlac à 54%.

Les femmes sont sur représentées dans la tranche d'âge des plus de 75 ans.

- Une **population multiculturelle** qui contribue à la **richesse du territoire** mais appelle des actions spécifiques pour l'insertion des populations notamment pour celles arrivées récemment.

Moissac est un territoire arboricole et agricole qui historiquement était pourvoyeur de main-d'œuvre étrangère saisonnière non qualifiée. Désormais l'offre d'emploi est inférieure à la demande.

Plus de 18 nationalités sont recensées. Cette spécificité est à prendre en compte dans tous les domaines de la vie quotidienne (écoles, services,...)

➤ **Une population des quartiers prioritaires à faible revenus**

Médiane du revenu fiscal mensuel par Unité de Consommation (UC)

	Revenu fiscal médian mensuel par UC
Quartier du Sarlac	1 064
Quartier Centre-Ville	909
Quartier Est	1 440
Quartier Nord	1 419
Quartier Sud-Ouest	1 388
Moissac	1 234
Unité Urbaine Castelsarrasin	1 264

Sources : Direction générale des Services Fiscaux - INSEE 2009 – Iris, Direction générale des Services Fiscaux

Ce tableau fait état de lieu de la situation fiscale des différents quartiers de la commune de Moissac. Situation ayant conduit la commune à son éligibilité à la politique de la ville. Nous remarquons que les deux quartiers QPV (quartier prioritaire politique de la ville) détiennent le plus faible taux de revenu fiscal médian mensuel. Ce constat évoque également la situation de précarité sociale et une crise économique sans précédente. Les causes sont multiples et variées. L'un des facteurs essentiels est dû à la concentration des populations de la population étrangère dans ces zones et leur manque de qualification professionnelle. La plupart de ses personnes sont présentes sur la commune pour des raisons diverses : pour certains les rapprochements familiaux et pour d'autres un travail saisonnier ne dépassant pas la moyenne de 2.5 mois par an (pôle emploi). Pour rappel la ville de Moissac dispose de nombreuses entreprises agroalimentaires et fruitières. Ces entreprises constituent la cause première de l'attraction de la population étrangère sur la commune, car elles demandent une main-d'œuvre colossale pour des périodes courtes d'embauche.

➤ **Le tissu d'habitat ancien de Moissac**

D'après le recensement de la population 2006, le nombre total de logements sur la commune de Moissac s'élève à 5 969 soit une augmentation de 6,25 % par rapport au recensement 1999.

Par ailleurs, les résidences principales représentent 87,40% du parc total de logements alors que le parc vacant est en augmentation et représente 10,50 % du parc total.

De plus, l'habitat ancien moissagais datant d'avant 1949 représente 44,70 % du parc des résidences principales.

En outre, sur le périmètre pressenti des opérations d'aménagement que nous allons aborder par la suite de ce mémoire, le logement vacant et l'habitat datant d'avant 1949 représentent respectivement 15,9 % et 71,9 % du parc total.

Après les premières vagues d'immigration au début du XIX^e siècle, la commune de Moissac a été plongée au cœur de tous les problèmes sociaux économiques. L'arrivée d'une majorité d'immigrant d'origine magrèbine et d'Europe de l'Est plus récemment, a nécessité leur adaptation, premiers défis de la commune. La présence des entreprises agroalimentaires, telles que les usines de traitement des produits saisonniers sont à la base, le facteur déclencheur de cette vague d'arrivée massive sur la commune. Dès lors certaines problématiques ont vu le jour. Nous avons assisté à un dysfonctionnement urbain créant des situations de controverses. Cette population immigrée est constituée pour la plupart des personnes sans qualification professionnelle, et une grande majorité des familles avec des enfants non scolarisés. Ces immigrés en recherche d'une meilleure condition de vie s'installent sur la commune. Après le travail saisonnier, n'ayant plus de travail pour subvenir aux charges de leurs familles se retrouvent dans des situations précaires d'où des difficultés liées au chômage et à la reconversion.

D'après l'un des anciens élus de la commune « *la commune de Moissac avait besoin d'être indexée de la pire des manières pour ensuite faire face à ses difficultés... nous nous voyons tellement au-dessus des autres petites communes alentour que nous ne prêtons plus attention à ce qui se passe dans le quotidien des habitants et de la commune elle-même...* » En faisant référence aux critères d'éligibilité à la politique de la ville, basés sur le niveau de vie et le revenu moyen annuel. Nous rappelons que la commune est devenue éligible par le fait que le

revenu moyen est faible par rapport à la moyenne départementale, raison pour laquelle, elle a été d'office intégrée dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Cependant, il est nécessaire de se pencher sur les circonstances de sélections de ses quartiers prioritaires tout en mettant en perspective le cas de la commune de Moissac

A) Les critères et les dispositifs de sélections à l'image du cas de la ville de Moissac

Il est indispensable de noter que les critères de sélection des quartiers prioritaires ont évolué depuis 1980. Les zones urbaines sensibles (ZUS) correspondaient initialement à la totalité de la géographie d'application de la politique de la ville. Par la suite d'autres catégories de quartiers prioritaires ont été créées pour répondre à différents objectifs politiques. Ces objectifs politiques sont entre autres la requalification des zones sensibles, la reconstruction d'un ensemble social en déperdition et le développement économique...

En 2007, dans son rapport au Sénat sur la gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville, la Cour des comptes concluait que « *la juxtaposition de systèmes différents d'identification des territoires prioritaires n'est pas factrice de lisibilité pour les interventions de la politique de la ville* ». Prenant acte de cette évolution, le Parlement a modifié la loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville (PRV), en imposant une révision des ZUS tous les cinq ans. Ainsi la loi de finances pour 2008 imposait dès lors, une première révision en 2009. Par conséquent, au regard de l'évolution des situations, il était indispensable d'examiner si l'ensemble des ZUS répondent encore à des critères de difficultés qui justifient un classement prioritaire.

Définition des zones urbaines sensibles

D'après l'INSEE, les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires. Au vu de l'évolution des quartiers prioritaires, il était opportun de se questionner sur la pertinence des critères de sélection et le rôle que jouent les acteurs des communes éligibles.

La commune de Moissac enregistrait dès lors certains quartiers pouvant faire partie des ZUS (zones urbaines sensibles). Depuis 1983, date de la première rencontre entre partisans de la politique de la ville et représentants des collectivités. Il a été question de plusieurs critères de sélection (seuil de pauvreté, taille de la commune, le nombre d'habitants, etc.). La ville de Moissac pouvait déjà prendre part au processus de développement politique de la ville, mais les critères retenus ne permettraient pas à la commune d'être sélectionnable. Elle n'intégrait pas au processus. Les acteurs locaux quant à eux, conscient de la situation de précarité à laquelle la commune était confrontée, ont longtemps camouflé cette posture négative de la commune par diverses opérations d'aménagement et de revalorisation, ce qui a notamment tardé sa reconsidération. Le fait d'être désigné comme étant l'une des communes les plus pauvres de France soulevait des disparités politiques auxquelles ne pouvaient prendre part à l'époque les acteurs politiques. Ces types de positionnement ajoutés à la complexité de recadrage géographique rendent difficiles les critères de sélections aussi pour la commune de Moissac que d'autres communes de même tailles étant rentrés tardivement dans la politique de la ville.

Sur quels critères la commune de Moissac est-elle devenue éligible à la politique de la ville ?

Au début des années soixante, les acteurs locaux avaient lancé une vaste campagne de mobilisation. L'objectif était d'inciter la population locale de prendre part au processus de développement communal, sur tous les aspects (économiques, sociaux, urbains etc.) Durant cette époque le quartier Sarlac a connu une extension urbaine, d'où l'avènement des logements sociaux. Destiner à regrouper une catégorie de la population bien définie, le quartier s'est étendu vers les quartiers périphériques en l'occurrence le centre-ville. C'est à cette période qu'apparaissent les premiers dysfonctionnements urbains (chômage, difficultés des conditions de vie, pauvretés, tensions et crises sociales). D'où la nécessité d'une action globale, avec un fil conducteur aussi clair que possible. Ajouter à ce constat, la fermeture de certaines industries agroalimentaires pourvoyeur de main-d'œuvre, la ville est rentrée au fur et à mesure dans une déperdition du niveau de vie sociale. Il était plus qu'urgent d'adopter une politique de la ville. Jusqu'au début du vingtième siècle, ces dysfonctionnements perduraient, et atteignaient son seuil crucial. Le chômage s'accroît, la pauvreté s'intensifiait, la ville est

alors devenue éligible à la politique de la ville par le simple critère de niveau de revenu et fait partie de la nouvelle géographie prioritaire.

Cette géographie prioritaire prenait en considération les villes relevant le plus de de déséquilibre fonctionnel, notamment sur le plan urbain et social.⁴

Pour aller au-delà de ces réflexions il convient d'élargir notre analyse sur les nouvelles directives prises par l'Etat dans la nouvelle géographie prioritaire.

B) La nouvelle géographie prioritaire et les enjeux escomptés?

Les orientations du Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) préconisent que « *les moyens de la politique de la ville fassent l'objet d'une plus grande concentration géographique et temporelle dans les quartiers les plus en difficulté où la solidarité locale est insuffisante* » (avril 2008) et que « *cet effort majeur de l'Etat soit coordonné avec celui des collectivités locales au sein desquelles il faut privilégier l'échelon intercommunal comme acteur central du pilotage local des politiques urbaines* » (juin 2008)⁵. Ce qui constitue un paradoxe dans le cas de la commune de Moissac, car l'intercommunalité n'adhère pas à tous les projets inscrits à la politique de la ville, même en étant signataire du contrat de ville de la commune.

Par ailleurs, pour mettre un terme au saupoudrage des moyens, le gouvernement a engagé dès le début du quinquennat une remise à plat totale de la politique de la ville. L'objectif était de simplifier les trop nombreux zonages et dispositifs qui s'étaient empilé depuis plus de vingt ans : ZUS, CUCS, ZRU, ZFU...⁶ Ils sont désormais remplacés par une seule carte. En 2012, la Cour des comptes a dénoncé une dilution de l'action publique dans un rapport préconisant, entre autres, une réforme de cette géographie prioritaire : « *la réforme du zonage doit*

⁴ **La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine** du 21 février 2014 prévoit, dans son article 5, les modalités de réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Celles-ci sont détaillées, pour la 5^e métropole, dans le décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains et, pour les territoires ultra-marins, dans le décret n° 2014-1575 du 22 décembre 2014 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux départements et collectivités d'outre-mer. Ces périmètres viennent se substituer aux zones urbaines sensibles (Zus) et aux quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (Cucs) à compter du 1er janvier 2015.

⁵ Géographie prioritaires de la politique de la ville et contractualisation Mars 2009, p.23

⁶ Rapport annuelle de la cour de compte, janvier 2012, sur la politique de la ville p.37

permettre de concentrer l'effort sur les territoires qui présentent les difficultés les plus grandes, tout en harmonisant les zonages légaux et contractuels. La géographie prioritaire de cette époque était trop dispersée et trop complexe, ne permettant pas un ciblage précis des actions sur les territoires les plus vulnérables » [Cour des Comptes, 2012]. L'identification des nouveaux quartiers prioritaires se fonde depuis 2014 sur le critère unique de la pauvreté, c'est-à-dire la concentration des populations ayant des ressources inférieures à 60 % du revenu médian. Ce processus a permis aux acteurs publics d'identifier à l'échelle nationale un repérage d'environ 1 300 quartiers de plus de 1 000 habitants, situés dans les agglomérations métropolitaines de plus de 10 000 habitants, à 140 quartiers dans les Départements d'outre-mer et à environ 70 quartiers en Polynésie française. Cette nouvelle approche représente un tournant par rapport aux approches précédentes, puisqu'elle ne comprend pas de référence explicite à la forme du bâti, ou à des difficultés relatives à l'habitat (sauf sur certains territoires ultra-marins). C'est de là que commencent toutes les questions que nous nous posons. Cette nouvelle réforme est-elle suffisante à l'identification et à la requalification des quartiers prioritaires ? A-t-elle une répercussion sur le cas de la ville de Moissac ?

Pour répondre à ces questions, nous nous appuyons sur les leçons tirées de la nouvelle méthode de sélection des quartiers prioritaires.

Quels enjeux peut-on tirer de cette nouvelle méthode d'identification des quartiers prioritaires ?

Il n'en demeure pas moins que cette posture de sélection est encore plus confuse que les précédentes. Il paraît inévitable de souligner la complexité de la morphologie sociale de ces quartiers prioritaires, qui diffèrent chacun des autres de par leur structure urbaine. Dans sa démarche la nouvelle géographie prioritaire est mise en déroute par le simple fait que les données carroyées qu'utilise l'INSEE pour déterminer le niveau de pauvreté des zones concernées, n'est pas tangible à toutes les échelles. Rappelons que ce carroyage consiste à découper le territoire métropolitain en carreaux de 200 mètres de côté puis à y introduire des données statistiques permettant de faire apparaître les concentrations de pauvreté. Certains quartiers placés dans le seuil de pauvreté ne montrent pas que des failles liées à la pauvreté. La morphologie sociale est aussi un élément incontestable vecteur de précarité.

En prenant l'exemple **sur la commune de Moissac**, les deux quartiers éligibles à la politique de la ville sont les deux zones où il y a plus de « mixité ethnique » (cultures et origines nationales différentes). Ce qui n'est pas pris en compte par le carroyage, or révélateur d'énormes enjeux. Ces quartiers sont non seulement dans des îlots de précarité, mais également dans un environnement social complexe du fait de la mixité résidentielle. Il semblait plus qu'urgent d'aller au-delà de ses critères archaïques de sélections et être plus aux cœurs des maux qui touchent ses habitants.

La nouvelle géographie prioritaire a été initiée par les acteurs politiques pour étendre la stratégie d'intervention sur les quartiers « sensibles ». L'objectif de la réforme de la nouvelle géographie prioritaire était clair : simplifier la géographie actuelle, la mise en place d'une stratégie unique de politique publique réparatrice, capable de lutter contre les fractures urbaines, contre les inégalités territoriales et contre les ségrégations sociales.

Cette nouvelle méthode avait pour ambition de produire une actualisation régulière des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ainsi qu'une évaluation de son impact.

Dans un contexte général, le rapport annuel de l'observatoire de la politique de la ville diffusé en juin 2011, avait montré que le zonage établi auparavant avait des failles car la plupart des quartiers n'atteignaient pas les objectifs fixés par les acteurs locaux, ce qui a notamment soulevé quelques tensions aussi sur la nécessité d'intervenir que sur la manière d'agir.

A l'origine il n'y avait pas de zonage spécifique sur les quartiers populaires de Moissac. Cela a d'ailleurs été introduit qu'à partir de la nouvelle géographie prioritaire qui a montré à travers des données statistiques, que la ville avait besoin de centrer le champ d'intervention de sa politique publique sur deux de ses quartiers (le Sarlac et le Centre-ville) tout en faisant un zoom sur ses quartiers dans un rayon de 300m. Ce procédé a d'ailleurs été soutenu par la majorité des acteurs locaux de la gouvernance communale. Le fait de centrer les efforts sur le centre-ville et le Sarlac, en dehors des critères de la nouvelle géographie était plus qu'opportun. Des réformes de politiques publiques de redynamisation de ses deux quartiers

étaient déjà inscrites dans le PADD à l'horizon 2015 (Projet, d'Aménagement et de Développement, Durable)⁷ de la commune.

Pour aller plus loin dans notre analyse, nous nous sommes penchés sur cette affirmation d'Hélène Geoffroy, secrétaire d'État chargée de la Ville, (*La lettre ouverte de la secrétaire d'État à la Ville aux habitants des quartiers populaires, samedi 7 mai 2016 publié par le JDD*) qui dit « *Parce que la ville évolue sans cesse, la politique de la ville aussi doit évoluer. Nous lui donnons à travers cette réforme une occasion unique d'être plus efficace, moins saupoudrée et mieux comprise* ».

Au final, Nous retiendrons par-là, que la géographie prioritaire de la Politique de la ville est aujourd'hui le résultat d'une accumulation au fil des années de zonages et de dispositifs, qui ont conduit initialement à accroître de manière conséquente et inconsidérée le nombre de territoires concernés. La nouvelle politique de la ville rationalise et recentre son action au bénéfice des territoires les plus en difficulté.

Malgré cette nouvelle méthode de sélection, les petites communes cherchent encore à se positionner sur ces critères de sélection. Il en est de même pour les villes moyennes. Le seul argument valable pour tenter de comprendre cet imbroglio, est d'essayer de comprendre la dimension économique et sociale de ces villes avant qu'elles ne soient éligibles à la politique de la ville. Pour la ville de Moissac se référer aux circonstances d'éligibilités évoquées en amont. La plupart de ces petites et moyennes villes sont constituées d'ilots dispersés et parfois victimes du phénomène de mitage complexifiant le recadrage géographique, d'où des difficultés d'interventions ciblées. (cf. diagnostic ABS, analyse des besoins sociaux, ville de Moissac).

Les grandes villes, quant à elle, arrivent facilement à recadrer leurs zones d'intervention et mettre en place des dispositifs complets pour mettre en avant les projets inscrits dans leurs politiques publiques en étroite relation avec la politique de la ville. Ce qui n'est pas envisageable dans les petites villes, certaines collectivités ayant du mal à créer de réelle équipe politique de la ville par manque de compétences ou de personnels disponibles, ou tout

⁷ A consulter sur le site : www.moissac.fr/wp-content/uploads/2011/05/2-padd.pdf

simplement par manque de volonté de la part de certaines minorités qui ne mesurent pas la portée de cette stratégie politique.

Par ailleurs, il est indispensable de montrer le paradoxe qui habite cette politique publique dans sa quête de reconfiguration des quartiers populaire (sensible) notamment le cas de Moissac. Les critères avancés par l'ancienne politique de la ville, ne prenaient pas en compte toutes les catégories de quartiers populaires. La commune de Moissac et d'autres communes, telles que Montauban, Colomiers, Cugnaux etc... ont été victimes de ce zonage car les quartiers qui avaient été sélectionnés ne répondaient pas qu'au critère de précarité liée au dysfonctionnement résidentiel.

D'autres paramètres entraînent dans cette dimension de précarité qui n'était pas prise en compte par l'ancienne géographie prioritaire, et moyennement mise en avant dans la nouvelle géographie, tels que la précarité énergétique au niveau des logements, la résorption des habitats indigne, etc. Ces différents points énumérés font partie des dysfonctionnements de l'habitat, qui ne sont pas mis en avant dans les directives de la nouvelle géographie prioritaire. Certes, le carroyage est incapable de montrer tous ses aspects, mais il serait important de réfléchir à d'autres approches méthodologiques pouvant prendre en compte ses éléments. C'est ce qui explique que ses différents éléments préoccupent désormais les petites villes. Car au fil des années, les dysfonctionnements urbains et sociaux ont fait ressortir d'énormes problèmes liés à la morphologie des bâtis. Nous n'allons pas nous attarder sur ces aspects car relevant d'autres critères dont nous n'avons pas toutes les informations.

Au-delà de ses observations, nous pensons que la politique de la ville est une politique capable de compenser d'autres politiques publiques déjà menées sur les territoires éligibles. Notre réflexion serait argumentée par le cas de la ville de Moissac.

C) La politique de la ville pour compenser les politiques stratégiques déjà menées

La politique de la ville est un outil de développement qui se nourrit de la réflexion des acteurs publics. Dans cette optique, elle est menée à peu près de la même manière dans toutes les communes éligibles. L'identification des quartiers prioritaires est un élément sine qua non. Par ailleurs, l'accent est porté sur les directives opérationnelles à entreprendre, ce qui nous

amène à nous intéresser au contrat de ville déjà annoncé en amont de notre réflexion, qui est un élément incontournable de la politique de la ville. De ce fait il est indispensable de contextualiser l'analyse sur notre terrain d'étude, la ville de Moissac.

La commune de Moissac de par sa diversité démographique est une commune qui a connu de nombreux changements au fil des années.

Au-delà du changement de majorité politique la commune a mené auparavant des actions basées sur des politiques publiques qui ont montré leurs limites. Il était plus que jamais opportun de se tourner vers cette nouvelle stratégie d'intervention pouvant apporter des solutions aux difficultés rencontrées par la commune.

Le projet des acteurs locaux était de partir du principe de transformer l'image négative qui pèse sur la commune. C'est ce projet qui est à l'origine de cette dynamique de revalorisation territoriale.

Le contrat de ville est un support de travail dans l'exécution de la politique de la ville. C'est à partir de ce dernier que les études à mener sur la commune sont sélectionnées.

En quoi le contrat de ville est-il indispensable à la reconfiguration stratégique des communes éligibles à la politique de la ville ?

Succédant aux contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), les contrats de ville 2014-2020 s'inscrivent dans une démarche intégrée devant tenir compte des enjeux de développement économique, de développement urbain et de cohésion sociale. Ils fixent le cadre des futurs projets de renouvellement urbain et prévoient l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville. L'État et ses établissements publics, l'intercommunalité, les communes, le département et la région, ainsi que les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques) et l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires, sont parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.

Une démarche de politique urbaine et sociale se donne comme feuille de route un document de préfiguration. C'est ce document qui donne des idées quant aux projets à mener sur la

commune. Parmi les 1500 communes, dont 200 quartiers d'intérêt régional et 200 autres d'intérêt national, faisant partie de la géographie prioritaire de la politique de la ville, toutes ont rédigé un document de contextualisation, un document pouvant faire ressortir les enjeux de leur collectivité.

De ce fait, les élus locaux nourrissent en contrepartie leurs réflexions sur l'apport de ce document. Pour ce faire, il met en avant selon la demande de l'Etat, et des services associés, le protocole de préfiguration. Conformément à la loi pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, c'est un document annexe aux contrats de ville qui vise une approche globale.

En ce qui concerne la commune de Moissac, les acteurs locaux ont, à travers le protocole de préfiguration, à réfléchir sur la redynamisation de la commune en inscrivant des projets de territoires. Par l'aide des services associés à l'Etat la DDT (Direction Départementale du Territoire Tarn et Garonne) en l'occurrence, ce document a été signé le 11 juillet 2016. Outre sa signature importante, le protocole va permettre à la commune de mener une série d'études succinctes sur l'un des quartiers d'intérêt régional de la politique de la ville (**le centre-ville**).

Pourquoi le protocole de préfiguration s'articule autour des enjeux du centre- ville ?

D'après les éléments de l'observatoire de la politique de la ville publié le 03 mai 2016, les quartiers centre villes sont des secteurs recouvrant plus de précarité. Pour la ville de Moissac, le centre-ville constitue le bassin de vie de la commune. C'est dans cette entité urbaine que se rassemble plus de 27% de la population étrangère résidant sur la commune (l'internaute 2015). Pour mieux accompagner le développement d'un quartier prioritaire, il faut d'abord songer à mettre en avant des projets pouvant y contribuer. Un point essentiel a été exécuté dans ce cadre. Le lundi 11 juillet 2016, la ville de Moissac a donc franchi une étape importante en matière de politique de la ville avec la signature du protocole de préfiguration de rénovation urbaine défini ci-dessus. Ce programme s'inscrit dans une durée de 2 ans minimum, les études qui y sont inscrites seront toutes exécutées dans cet intervalle. Il aura pour mission d'élaborer des études de faisabilité sur le développement du cadre de vie, l'insertion des jeunes ; le commerce et le développement économique, etc.

Ainsi à l'échelle de la commune de Moissac, le quartier qui a été désigné est le quartier centre-ville. Le quartier « centre-ville » a été désigné conjointement par l'ANRU et par la

Préfecture de Région comme Projet de Renouveau d'Intérêt Régional (PRIR) dans le cadre de la négociation des Contrats de Plan État-Région (CPER). A Moissac, le centre-ville bénéficie d'une subvention à hauteur de 50% des partenaires de l'Etat pour mettre en place des projets de rénovation urbaine. L'Agence Nationale de Rénovation urbaine, ANRU, est l'acteur clé de cette initiative.

Pourquoi le quartier centre-ville a été sélectionné pour faire objet d'études par l'ANRU à Moissac?

Le diagnostic établi dans le cadre de l'élaboration du Contrat de Ville a permis d'analyser les caractéristiques du quartier et relever de nombreux dysfonctionnements, en dépit d'actions déjà menées par la collectivité, efforts qui n'ont pas suffi à atteindre un retournement de situation suffisant et qu'il convient de prolonger par une action la plus stratégique possible.

Des enjeux ont ainsi été repérés en matière de cohésion sociale, de cadre de vie et de renouvellement urbain, de développement économique et d'emploi. Les raisons de ces interventions sont entre autres :

➤ Des ménages aux revenus modestes

La médiane du revenu fiscal mensuel par unité de consommation est de 909 € pour le quartier Centre-Ville (*source : DGSF-Insee 2009-Iris*). 66% des ménages du Centre-Ville sont non imposables. Les deux secteurs Centre Historique et Centre Est concentrent à eux seuls près de 55% des demandeurs d'emploi et regroupent également près des 2/3 des ménages percevant des revenus de transfert. Autant d'indicateurs qui témoignent de la précarité de la population.

➤ Une population vieillissante

Les plus de 55 ans représentent 33% de la population de l'hyper-Centre et les plus de 65 ans 20%. Parmi les personnes de plus de 80 ans (et +) vivantes seules, 57.8% vivent dans le Centre-Ville. Ces indicateurs reflètent la précarité et la fragilité de cette population, face à une démographie médicale qui vieillit avec un bassin de vie important et limite de ce fait l'accès aux soins.

➤ Une population multiculturelle

Le quartier Centre-Ville accueille ainsi près de 23% d'immigrés et près de 17% d'étrangers. Malgré la mise en place de classes allophones, l'ouverture de l'école aux parents, pour l'accompagnement à l'acquisition de la langue française, les actions spécifiques d'insertion de cette population étrangère semblent insuffisantes.

➤ **Une population sous-diplômée**

37 % de la population Moissagaise ne possède aucun diplôme (source : RP 2011 INSEE). En 2011, 73% de la population Moissagaise ne possède aucun diplôme ou un diplôme inférieur au Baccalauréat. 15% des 15-17 ans sont non scolarisés sur le quartier Centre-Ville. L'absence de projet éducatif sur le territoire rend difficile l'insertion de cette nouvelle population.

Ces dysfonctionnements donnent une image négative du quartier et peuvent générer un repli communautaire et des faits de délinquance, des comportements provocateurs et d'impunité chez les jeunes. Le centre-ville est également marqué par un fort sentiment d'insécurité. Ce constat est toutefois nuancé par un partenariat actif sur le territoire, des coordinations d'acteurs qui se réunissent régulièrement, des bénévoles et des acteurs très impliqués (Croix Rouge, Secours populaire, CAF, Police municipale, conciliateur de justice, CLSPD, ...).

II) La démarche participative de la politique de la ville: un tournant dans la reconnaissance des quartiers prioritaires, le rôle des habitants ?

La reconfiguration des normes concernant les questions des maux qui touchent les habitants des quartiers prioritaires poussent à étendre les réflexions sur le devenir des résidents.

Cela met un accent fort sur l'application des politiques publiques dans son ensemble. Dans cette partie nous nous focaliserons sur la manière dont est prise en compte la population résidente des quartiers prioritaires dans le circuit long et court de la mise en place de la politique de la ville : la manière dont ils sont considérés dans la prise de décision et leur

implication dans les stratégies d'interventions. L'impulsion de la participation citoyenne par du constat que la population des quartiers prioritaires est rarement associée à la construction politique de leur quartier, pour diverses raisons que nous allons aborder tout au long de cette partie. Nous essaierons d'illustrer nos propos sur le cas de la ville de Moissac.

A) La place des habitants dans la politique de la ville

Comme tout projet de politique publique, une grande marge est laissée à l'appropriation de la population locale. Dans la mise en œuvre de la nouvelle politique de la ville, les citoyens sont au centre de la concertation. Ils sont interpellés par un processus ancien de la politique publique appelé conseil citoyen. À travers cet élément de consultation démocratique et de sensibilisation, les acteurs publics, les élus, les responsables chargés de la gouvernance des politiques publiques font entendre à la population des quartiers prioritaires des mesures de gestion prises par les acteurs de la collectivité. Pour agir de manière stratégique et opérationnelle, les acteurs agissent à travers plusieurs volets que nous allons détailler dans cette partie.

La participation citoyenne est un élément incontournable de la politique de la ville.

Puisqu'ils vivent dans les quartiers concernés, et sont les premiers usagers de ces quartiers par leurs pratiques et leurs usages sociaux, il semble naturel de les faire participer à l'élaboration des projets de ville. C'est pour cette raison qu'une série de dispositifs participatifs locaux sont mis en place dans le cadre du processus de concertation participative. La question se pose néanmoins de savoir si la collectivité se donne les moyens à travers ces dispositifs, de faire participer les habitants ?

Avant de répondre à ces questions, nous présenterons ce que signifie le terme participation des habitants, tout en mettant en perspective notre terrain d'étude.

En quoi la participation des habitants constitue-t-elle un enjeu important dans la mise en œuvre de la politique de la ville?

Allant du principe logique que le peuple, en démocratie, a le droit de prendre part aux décisions qui le concerne, une série de mesures législatives se sont accumulées depuis les

débuts de la politique de la ville, et ont sollicité les habitants des quartiers prioritaires en les associant plus ou moins aux décisions qui les concernent.

Il existe différentes formes de participations citoyennes dans le cadre des politiques publiques, ce qui nous intéresse ici, c'est la participation institutionnalisée des habitants des quartiers prioritaires, entendue comme la possibilité qui leur serait donnée de prendre part à la discussion et aux décisions politiques, sous d'autres formes que la seule élection de leurs représentants, afin d'orienter l'action publique dans un sens qui réponde à leurs besoins. Par ailleurs cette simple définition cache un nombre important de questions qui doivent être soulevées pour comprendre l'évolution des dispositifs participatifs, en passant des tables de quartiers au début des années 1980 aux conseils citoyens. D'après François Hanoyer⁸ et Bénédicte Madelin, « il s'agit d'abord de réhabiliter la politique en donnant la possibilité à l'habitant d'influencer réellement l'action publique, ce que ne permet pas le système représentatif, dont la légitimité est dès lors remise en cause ».

Les représentants élus, largement issus des mêmes catégories socio-professionnelles supérieures, ne sont pas reconnus comme représentatifs de la population, notamment celle des quartiers prioritaires, les dispositifs de consultation du système représentatif, le vote notamment, ne servent qu'à demander l'avis des habitants sur des programmes politiques, ne laissant pas de place à d'autres points de vue. Ils ne participent pas à l'élaboration de projets qui pourtant les concernent, ni ne prennent part à la décision qui reste aux mains des représentants, ceci est paradoxal par rapport à la définition donnée par Michel Monbeig (2007). *“D'après Michel M. la participation est un ensemble d'activités ou d'actions visant à permettre aux habitants des quartiers d'habitat social, éligibles dans le cadre du contrat de ville, de prendre part effectivement à la construction et à la mise en œuvre de l'action publique”*.

Contrairement à cette définition de la participation habitante, l'habitant n'a aucun pouvoir de voir ses revendications entendues et satisfaites, ce qui entraîne un sentiment d'impuissance et une diminution de la participation. Ceci explique en partie l'abstention et la crise gestionnaire que connaissent la plupart des quartiers prioritaires de la politique de la ville en France aujourd'hui. D'après le rapport publié par le ministère de la ville (volet politique de la ville et

⁸ HANNOYER F. et MADELIN B. *Quelles nouvelles voies pour la participation des habitants ?*, Profession Banlieue, 2013

conseil citoyen), les habitants seraient consultés juste pour donner leur avis sur des décisions déjà prises. Ce qui nous ramène à cette forme d'impuissance à laquelle nous faisons allusion précédemment. Au fil des années cette forme d'impuissance se traduit par des sentiments de délaissement et de marginalisation quant à la participation au devenir des quartiers. Ces actions prônent même parfois des situations de conflit et des actions indésirables. Alors la question qu'on se pose est : Comment faire peser l'avis des habitants sur la décision publique?

Moissac, contrairement à ce qu'on rencontre dans les autres villes, arrivent à produire de bonnes actions dans le cadre de sa politique participative. D'après Me DEFIN, les habitants des quartiers prioritaires se félicitent de la démarche participative entreprise par les acteurs locaux. Ce qui montre l'effort fourni par les élus et les responsables sociaux. Pour autant, cette affirmation n'est pas vue de la même façon par tous. D'après M. X, ancien élu de la collectivité, ce constat est une observation fictive de ce qu'on peut réellement faire ressortir de la participation des habitants dans la politique de la ville. Selon ses propos, la population moissagaise ne mesure pas la portée illusoire du discours prôné par les décideurs locaux...effectivement, il est important de rappeler que l'entrée de la commune à la politique de la ville, n'est pas acceptée par tous. Par ailleurs, ses affirmations nous montrent différents positionnements quant à la validation des avis sur les actions requises dans la démarche participative de la politique de la ville.

Pour avoir une analyse approfondie sur ce volet, concernant la concertation dans la politique de la ville notamment à Moissac, nous nous sommes penchés sur les apports des conseils citoyens afin de vérifier éventuellement le rôle joué par les habitants

B) Les conseils citoyens, des mesures phares de co-construction dans la politique de la ville.

Outre les limites instaurées par la loi du 21 février 2014 au principe de codécision⁹ tel qu'il est préconisé dans le rapport Bacqué-Mechmache¹⁰, les tables locales de concertation ont

⁹ Voir l'article 1.I de la loi n° 2014173 du 21 février 2014

¹⁰ Marie-Hélène BACQUE et Mohammed MECHMACHE ont été missionnés en janvier 2013 par François LAMY, ministre délégué à la ville, pour faire des propositions sur la participation citoyenne dans la (nouvelle) politique de la ville. Ils ont remis le rapport au ministre le 8 juillet 2013. Ce rapport a été construit dans une optique collaborative, à partir d'échanges et d'auditions d'acteurs (responsables associatifs, élus locaux,

également été transformées par la loi en « conseils citoyens ». Qu'est-ce que retient ce nouveau dispositif des enjeux présentés dans le rapport ?

L'article 7 de la loi, complété par le cadre de référence sur les conseils citoyens, définit les conseils comme un dispositif obligatoire dans chaque quartier prioritaire politique de la ville. Ils sont composés d'habitants tirés au sort respectant la parité homme-femme, et d'un collègue associations et acteurs locaux. Ils doivent être associés à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des contrats de ville qui définissent les objectifs, les moyens et les méthodes d'évaluation mis en œuvre pour les atteindre.

Indépendants des pouvoirs publics, les conseils citoyens reposent sur trois principes :

-Une représentation dans les instances de pilotage : nous attendons par la, le fait de donner du pouvoir aux acteurs qui représentent les quartiers prioritaires. L'initiale est de créer une ambiance de co-construction, tout en mettant les actions des habitants au cœur des instances de pilotage. A Moissac, une personne responsable assure ce lien entre les deux quartiers prioritaires. Nous rappelons que la commune dispose de deux instances de conseils citoyens.

-Une autonomie de décision et de fonctionnement, une composition à l'image des dynamiques du quartier dont ils font partie: Comme évoqué précédemment dans la partie participation des habitants, l'objectif c'est de promouvoir le libre échange et de valoriser la liberté d'expression.

Ainsi, aucun élu, représentant de parti politique ou syndicat ne doit siéger au conseil citoyen, pour le laisser libre de toute influence politique. Ce sont les membres du conseil qui déterminent son organisation, son mode de fonctionnement et les travaux qu'il traite. Les collectivités participent au financement des conseils citoyens afin d'en assurer le bon fonctionnement. Sa composition doit être à l'image du quartier qu'il représente et prendre en compte les identités socio-culturelles des habitants. Par conséquent, la loi souligne l'importance de la mobilisation des jeunes et des plus précaires notamment, qui sont habituellement les plus éloignés des instances de participation. Surtout, la loi sollicite la participation du conseil citoyen à toutes les instances de pilotage du contrat de ville. Elle pose donc pour la première fois la question de l'articulation entre la participation et la décision. D'ailleurs, une instance appelée Observatoire national de la politique de la ville, (dont le président actuel est Jean Daubigny ancien préfet de Paris et de la Réunion) mentionnée dans

professionnels, chercheurs). Une conférence de citoyens de deux jours a également été organisée dans le but de recueillir les avis d'associations et de collectifs de citoyens

nos références, est chargée d'évaluer les « progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville ». Le dernier rapport a été présenté en date du 3 mai 2016.

L'enjeu de la participation serait alors de créer un lien entre les instances de consultation et les instances de décision en donnant à l'habitant un pouvoir d'agir sur les décisions, et ainsi de réhabiliter la politique aux yeux des habitants. Les dispositifs locaux de participation permettraient ce lien entre la consultation des habitants et la décision prise par les représentants, à partir du moment où ils portent la parole de la population et lui donne les moyens de se faire entendre et comprendre. Ce processus est d'autant plus soutenu par un procédé de concertation qui est, à la base un levier indispensable et incitatif à la compréhension et à la prise de décision. D'après Fijalkow (2002: 85), la concertation « consiste pour les collectivités à consulter des citoyens élus et/ou choisis pour orienter le cours des décisions ». ¹¹

Dans le cas de la ville de Moissac, les acteurs locaux ont organisé des instances de dialogue avec les représentants choisis de manière aléatoires sur les deux quartiers prioritaires de la commune (le Sarlac et le Centre-ville). Les élus locaux ont décidé de faire appel à volontariat (50 personnes se sont positionnées), puis effectuer un tirage au sort pour être conforme à la loi. Ces personnes portent les messages des habitants de ces quartiers en les illustrant à travers les maux qui affectent les résidents.

De plus, ces instances de conseils citoyens, permettent à chaque acteur de la politique de la ville de se positionner sur les projets en cours dans les quartiers. D'après Me DEFIN, Chef de projet de la politique de la ville « ... nous essayons de montrer à la population de ces quartiers sensibles qu'un effort considérable est entrepris par le pouvoir local et les autorités publiques pour aller au-delà de la négativité du fait d'être désigné comme l'une des communes les plus pauvres en France. »

Tous ses aspects permettent de concilier les habitants des quartiers prioritaires dans la mouvance de la politique de la ville. Mais est-ce suffisant ? La ville a-t-elle les moyens (humains, technique et financières) de faire aboutir cette ambition prévue dans la loi.

¹¹Cf : FIJALKOW Yankel, (2002), Sociologie de la ville, Paris, Editions La Découverte. p.85

Par ailleurs, dans le cadre de la concertation citoyenne et de la participation des habitants dans les prises de décisions, les conseils citoyens de la ville portent leurs fruits, jugés exemplaire par le CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires), service interministériel qui est venu à leur rencontre.

Tableau synthétisant les orientations de la loi et les propositions du cadre de référence des conseils citoyens
(Propositions issues du cadre de référence du 20 juin 2014)

Titres	Items	Orientations posées
I - Principes		Liberté, égalité, fraternité, laïcité, neutralité, souplesse, indépendance, pluralité, parité, proximité, citoyenneté et coconstruction
II – Missions		1- Favoriser l'expression des habitants et usagers aux côtés des acteurs institutionnels 2- Permettre la coconstruction des contrats de Ville. Participation des membres des conseils citoyens à toutes les étapes de la contractualisation, sur tous les volets qui la concernent et sur tous les dispositifs spécifiques 3- Stimuler et appuyer l'initiative citoyenne
III – Mise en place	Diagnostic	Diagnostic des pratiques et initiatives participatives (sous la responsabilité des partenaires du contrat)
	Composition	Deux collèges dont un collège habitants (comportant des habitants volontaires) et un collège associations et acteurs locaux Désignation des membres par tirage au sort (habitants) et via un appel à candidatures (habitants volontaires et le collège associations et acteurs locaux)
	Reconnaissance	Par arrêté préfectoral, après consultation du maire et du président de l'EPCI
	Renouvellement	Durée de mandat des membres et remplacement définis par les partenaires du contrat
IV organisation Fonctionnement	Statut	Associatif ou portage par une personne morale existante
	Règles de Fonctionnement	Définies par le conseil citoyen
	Moyens mis à disposition	Les moyens seront attribués en vue d'une aide au démarrage, aide au fonctionnement courant, aide à la mise en place d'actions
V Accompagnement et formation	Mise à disposition d'information et d'expertise	1- Communication des informations et documents relatifs à l'élaboration des contrats de ville aux membres des conseils citoyens participants aux comités de pilotage 2- Mise en place d'un dialogue permanent entre les membres des conseils citoyens et les acteurs institutionnels 3- Possibilité pour le conseil citoyen de solliciter l'expertise extérieure 4- Mobilisation des Maisons du projet pour la construction des projets de renouvellement urbain
	Formation	Possibilité, pour les conseils citoyens, de faire appel aux centres de ressources Politique de la Ville
	Animation et soutien	Animation par un tiers neutre. En termes de soutien, possibilité de faire appel aux Délégués du Préfet, aux adultes relais, et au service civique. En complément à la formation des membres des conseils citoyens, la formation acteurs associatifs et institutionnels est recommandée

Direction CCAS de Moissac – Note de synthèse Conseil Citoyens – octobre 2014

Ce tableau retrace les grandes lignes des propositions issues du cadre référentiel du 20 juin 2014. Représenté en 5 sections, ce tableau montre les démarches à suivre dans la mise en place des conseils citoyens, du principe à la mission, de l'organisation à l'accompagnement.

Ses différents points permettent de tracer une feuille de route sur le bon déroulement des conseils citoyens.

Pour revenir à la critique des affirmations concernant les attentes des conseils citoyens, il est toujours dans le constat que ces médiations ne suffisent pas. La question essentielle que nous nous posons c'est de se dire quelles conditions doivent être remplies pour favoriser la participation citoyenne et l'effort des acteurs locaux.

Selon Michel Monbeig,¹² pour que la parole des habitants des quartiers prioritaires puisse être réellement prise en compte par les acteurs locaux de la politique de la ville, quatre éléments essentiels doivent être rassemblés: l'information, la consultation, l'implication des habitants et l'évaluation. Ses différents points s'articulent de la manière suivante à Moissac :

L'information d'abord, qui permet à tout habitant de prendre connaissance de l'action publique, sans quoi il ne peut prendre part au débat. A Moissac de nombreuses procédures sont mise à la disposition des habitants des quartiers prioritaires pour prendre part aux conseils citoyens. Rappelons qu'il y a deux conseils citoyens sur la commune, un conseil citoyen dans chaque quartier prioritaire.

Des lettres d'informations officielles sont mises à la disposition des habitants par le service Politique de la Ville.

Ensuite **la consultation**, qui sert à prendre en compte l'avis des habitants pour l'intégrer à la prise de décision : lors des rencontres, l'opportunité est donnée toute personne porteur des messages des habitants de prendre la parole dans le respect des règles, et de donner son opinion.

L'implication désigne la participation de l'habitant à la réalisation des actions. Et enfin **l'évaluation** sert à ce que les habitants mesurent l'effectivité de ce qui a été réalisé par rapport à ce qui a été annoncé. Ce qui revient à conclure que les idées retenues sont prises en compte par les acteurs locaux.

Au final, nous dirons que la participation des habitants doit être entendue non comme un substitut, mais comme un complément de l'offre de représentation. Elle vise à associer activement les habitants aux débats autour de la mise en œuvre des politiques locales, ce

¹² MONBEIG M. "L'impossible démocratie participative", Pensée plurielle 2/2007 n°15, P29-48

qu'explique pour la première fois, au début des années 1980, Hubert Dubedout dans son rapport publié dans le début de la politique de la ville.¹³

Outre le fait que les dispositifs participatifs mettent en avant une participation harmonieuse des habitants dans la co-construction de la politique de la ville, un certain nombre de constats peuvent faire douter de la volonté des dirigeants à vouloir effectivement entendre la voix des habitants des quartiers prioritaires.

Le constat n'est d'autant plus général que spécifique en France. La participation est initiée par les pouvoirs publics, via des dispositifs institutionnels, sans provenir d'une demande formalisée de la population. Or, si cette « offre de participation » ne rencontre pas la demande des habitants, alors elle devient vite inutile, ne faisant pas l'objet d'une appropriation et d'une utilisation durable par les habitants¹⁴. Marion CARREL parle d'une « injonction participative » pour souligner le caractère obligatoire de la participation dans la politique de la ville. Ce qui n'est pas forcément le cas à priori à Moissac. D'après nos entretiens, les habitants des quartiers prioritaires ont vite saisi cette opportunité de pouvoir prendre la parole et exprimer leurs besoins et les maux qui les touchent.¹⁵ Pour aller, plus loin dans ses affirmations, M. CARREL met aussi en avant l'aspect illusoire de la participation imposée par ces dispositifs institutionnels, qui ne laissent pas vraiment de place à l'initiative des habitants. Selon ses arguments, ces dispositifs maintiennent les habitants dans un rôle uniquement consultatif, sans leur laisser de place dans le processus de décision. Les projets soumis à la consultation sont le plus souvent conçus en amont. Ni les contre-propositions, ni les désaccords n'ont leur place dans ces dispositifs où les décisions sont déjà prises, réduisant la participation à de l'information.¹⁶ Les habitants peuvent discuter, exprimer leur opinion, mais ne peuvent en aucun cas être décideurs. Elle semble plutôt être un faire-valoir des élus, un moyen de légitimation de leurs actions et de communication politique. Elle change rarement les choix de l'intervention publique. Ces dispositifs sont davantage le fruit d'une obligation morale des élus

¹³ DUBEDOUT H., Ensemble, refaire la ville de la OP.Cit p.12-16

¹⁴ BUTHEAU C., FEARBER E., LARBEY V., GONTCHAROFF G., HANNOYER F., MEGARD D., OBRADOVIC I., SCHARLY S. et VARIN J.L. (septembre-octobre 1999) « Les habitants dans la décision locale » in Territoires septembre octobre 1999 n°399 bis

¹⁵ CARREL M., Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public, thèse soutenue sous la direction de GUILLEMARD A-M., Paris 5 René Descartes 2004

¹⁶ MONBEIG M. « L'impossible démocratie participative », Pensée plurielle 2/2007 n° 15, p. 29-47

à légitimer leurs actions par les habitants plutôt que faire de celle-ci un véritable acte démocratique. Or, cette « injonction participative » est de moins en moins bien acceptée. Il existe une tendance de plus en plus affirmée à questionner les instances de représentation, composées majoritairement de mêmes catégories socio-économiques non représentatives des habitants des quartiers et renforçant ainsi la fracture sociale. Comment se sentir représenté par des élus ne partageant rien du quotidien des habitants ? La politique de la ville, bien qu'elle place au cœur de son action le concept de participation, ne prend pas la peine d'évaluer les pratiques locales de participation. Effectivement, la position de M. CARREL montre un constat général sur la participation des habitants dans les prises des décisions au sein des instances de conseils citoyens. En outre, le constat observé dans les quartiers prioritaires à Moissac est loin de là. D'après Me DEFIN, toutes les mesures sont prises en compte pour relier les habitants des quartiers prioritaires au circuit décisionnel.

Le travail d'évaluation qu'on retrouve dans le rapport de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache « *Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires* »¹⁷ a permis de promouvoir un dispositif de participation qui remettrait les habitants au cœur de l'élaboration des politiques publiques, à travers les tables locales de concertation. C'est à partir de cette mesure que s'est inspiré récemment la nouvelle loi de programmation et de cohésion urbaine de février 2014, et qui est prise en compte par les acteurs de la ville de Moissac.

Le rapport invite donc à positionner l'habitant au cœur de l'action publique, en le faisant travailler avec les institutions professionnelles, et en lui donnant les moyens de les interpeller.

Néanmoins, certaines limites sont indispensables à évoquer dans l'animation des conseils citoyens à Moissac. Le premier point s'observe au niveau budgétaire, la collectivité ne dispose pas assez de ressources financières pour assurer une animation soutenue des conseils citoyens. Le second point concerne, la participation des jeunes, d'après nos ressources, les acteurs locaux affirment avoir des difficultés de pouvoir faire participer les jeunes aux conseils citoyens. Ce constat est dû au fait que les jeunes ne se sentent pas concernés par les activités proposées par les conseils citoyens. Rappelons qu'à Moissac, il n'y a pratiquement

¹⁷ BACQUÉ M-H. et MECHMACHE M. Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Paris, 2014 Les éditions du CGET

pas de service d'animation proposée aux jeunes. Ces derniers se sentent exclus des objectifs politiques des élus locaux. (cf. Article tiré de Moissac infos). Le dernier point s'articule autour des représentations. Malgré son succès au niveau national, félicité par les acteurs publics, les habitants des quartiers prioritaires cherchent encore à être plus présent dans les prises de décisions et à voir leurs projets mis en avant par les élus locaux.

Au-delà de l'historique de la ville de Moissac et de son éligibilité à la politique de la ville, nous nous sommes questionnés sur le rôle des habitants dans cette dynamique politique. Il ressort de notre analyse que la ville de Moissac, au-delà des difficultés quant à la mise en place des actions de la politique de la ville, trouve des décalages pour apporter des solutions escomptées au devenir de son territoire, notamment à travers sa politique participative.

Par ailleurs, Moissac cherche à inscrire davantage les quartiers QPV dans une dynamique de développement territoriale à travers des opérations d'aménagement d'envergure. Nous essaierons de démontrer ce processus dans notre deuxième partie.

Partie 2 : Des processus de revalorisation à travers des opérations d'aménagements et de cohésion sociale.

La rénovation urbaine est dorénavant le nouveau support de la politique de la ville, comme le disait Jacques Donzelot « *Pour casser les ghettos, il faut s'occuper des gens autant que des lieux* » *Revue LE MONDE*. A entendre les discours politiques, la rénovation urbaine est un mot d'ordre pouvant amener à faire comprendre aux habitants des quartiers prioritaires, que l'objectif n'est pas seulement de passer par des politiques sociales pour atteindre la cohésion sociale d'un groupe d'individus et palier au carence du progrès et du développement socio-économique et urbain. Il paraît inéluctable d'apporter à chaque zones sensible des stratégies urbaines adaptées. Pour soutenir ses modes d'intervention, il devient indispensable de définir les maux qui touchent ses quartiers et apporter un regard concis dans un périmètre défini, tel que les quartiers prioritaires de politique de la ville...

Notre réflexion, va porter sur la stratégie de rénovation urbaine de la ville de Moissac. Ce processus est mis en avant depuis 2004/05 à Moissac par L'ANRU. Actuellement c'est un outil incontournable dans tout projet urbain.

La rénovation urbaine conduit les acteurs publics à faire ressortir les enjeux potentiels de la commune à travers des diagnostics pertinents qui montrent le niveau d'évolution des quartiers prioritaires politique de la ville. La commune de Moissac, par le biais des services de l'Etat, telle ANAH, ANRU, AVAP, a mené différentes opérations de renouvellement que nous allons aborder tout au long de cette partie.

En seconde sous-partie, nous allons aborder la notion de mixité sociale tout en mettant en avant les circonstances atténuantes de son utilisation dans la politique de la ville, son utilité dans les processus de revalorisation des « territoires fragiles ». Nous nous efforcerons de montrer les difficultés d'appréhensions de la notion et les nuances qui existent entre ses composantes. Cette seconde partie s'articulera sur un contexte général, mais néanmoins à

travers nos approches nous essaierons de toucher de plus près les situations observées à Moissac.

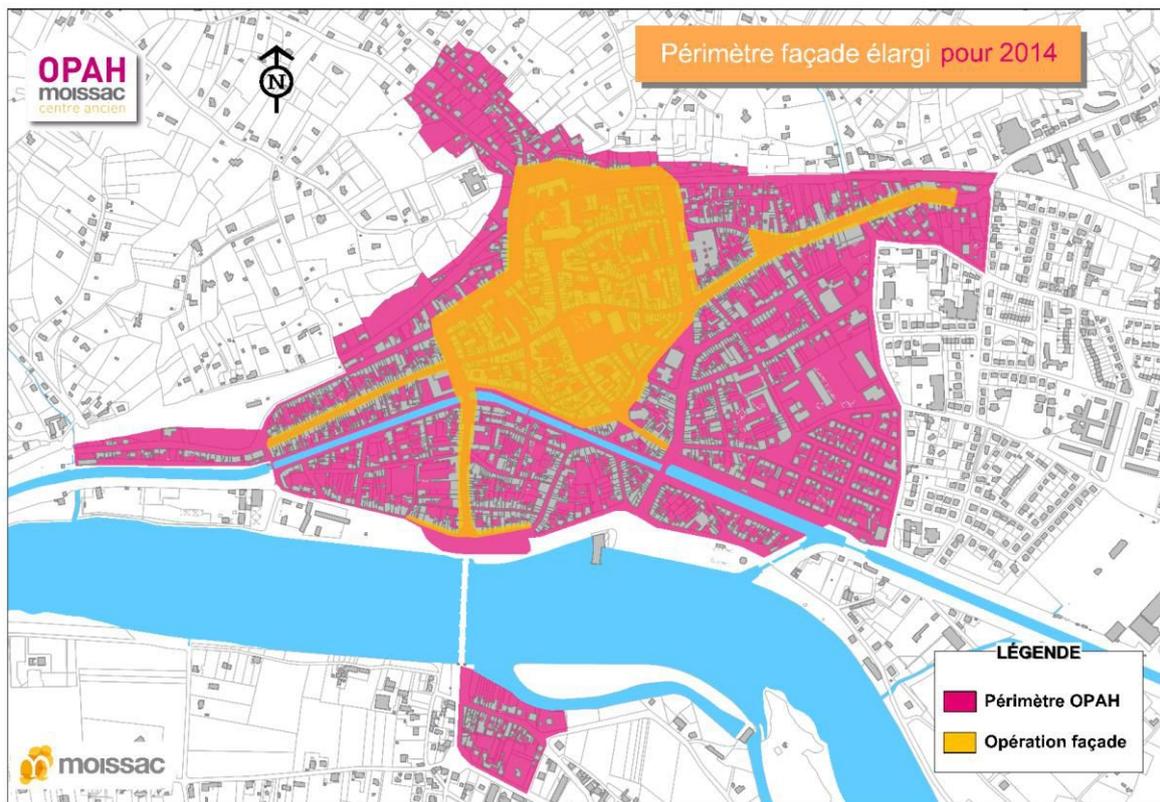
Enfin, nous nous focaliserons sur les apports positifs de cette démarche de mixité. A partir de l'analyse des entretiens réalisés auprès de la population Moissagaise. (cf. Guide d'entretiens, annexe).

I) La rénovation urbaine, nouveau visage du développement local des quartiers prioritaires de la commune de Moissac.

Comme toutes les petites villes françaises, Moissac traverse de nombreuses difficultés. Les enjeux sociaux constatés à Moissac révèlent de multiples problématiques, tantôt liées au cadre social mais également au cadre résidentiel. Pour aboutir à une politique publique opérationnelle, les acteurs locaux ont porté l'accent sur la mise en place des Opérations d'aménagements portant sur le cadre résidentiel et sur les bâtis.

En 2011 la commune a opté pour l'élaboration d'une étude opérationnelle sur l'un des quartiers prioritaire (le centre-ville, quartier d'intérêt régional) nommé OPAH (Opération Programmée de l'Amélioration de l'habitat). Cette étude a été approuvée en 2012 pour une durée de quatre ans.

Elle a été poursuivie pour la période mars 2015 à mars 2016 via un avenant à la convention de renouvellement urbain porté par ANRU. Le périmètre de cette étude a été dessiné de manière à prendre en compte toute l'armature résidentielle du centre-ville de la commune.



Nous allons faire ressortir les grandes tendances de ces opérations d'aménagement et les effets escomptés.

A) La rénovation urbaine, facteur de redynamisation urbaine: la mise en place d'une OPAH et d'une OPAH-RU à Moissac.

Selon le gouvernement actuel la rénovation urbaine ou le renouvellement est un procédé stratégique qui concourt à la redynamisation des quartiers « sensibles ». Au-delà du discours institutionnel, notre analyse va porter sur le potentiel de ces mesures d'amélioration de la condition de vie des habitants de ces quartiers stigmatisés par des critères ne relevant pas forcément de la réalité vécue.

La volonté municipale a été de mettre en œuvre une politique sociale de l'habitat par le biais de la réhabilitation des logements de son centre ancien afin d'améliorer les conditions de vie des populations résidentes et de favoriser leur maintien. Il s'agit également pour la commune de se donner les moyens d'attirer de nouveaux habitants sur un marché immobilier où le

rapport qualité/ prix est mauvais et la qualité de l'offre dans l'ancien reste médiocre par rapport aux normes d'habitabilité actuelles. L'entrée de la ville dans la géographie prioritaire a donné un coup de pouce pour une intervention stratégique.

L'optique de cette intervention est de s'appuyer sur une OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat), qui permettra de faire ressortir les enjeux économiques et sociaux spatiaux de la commune. Ce projet s'accompagne également d'une volonté forte de mettre en valeur le patrimoine historique présent dans le centre ancien comme indiqué dans le contrat de ville.

A quoi sert l'OPAH ?

Les objectifs de l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) traduisent la politique volontariste du territoire pour le logement. Ils contribuent à l'équilibre et à l'avenir des territoires. Elle se déroule en trois phases:

- 1.** une phase de diagnostic qui recense les dysfonctionnements du quartier ou des immeubles du périmètre choisi : problèmes urbains, fonciers, sociaux, état du bâti, conditions de vie des habitants etc.
- 2.** Une "étude pré-opérationnelle" qui préconise les solutions à apporter aux dysfonctionnements soulevés lors du diagnostic et qui définit les objectifs qualitatifs et quantitatifs à mettre en œuvre pendant la phase 3.
- 3.** Enfin, l'OPAH proprement dite, est instaurée pour une durée déterminée, généralement comprise entre trois à cinq ans, pendant laquelle des aides financières sont accordées par l'État (Anah), le Conseil Régional, le Conseil général, les EPCI (selon les cas) et la Ville. Cette mission de « suivi-animation » est confiée à un opérateur externe chargé de la mise en œuvre et du bon déroulement de l'opération. Dans le cadre de la ville de Moissac l'OPAH a été confié à "Urbanis" qui est un cabinet d'études spécialisées dans le suivi-animation des opérations d'aménagement de l'OPAH.

Les enjeux de l'opération sont les suivants :

- Lutter contre l'habitat dégradé et/ou vacant en incitant à une amélioration de qualité dans le centre ancien et en développant une offre accessible et adaptée aux populations locales, notamment vieillissantes, ainsi que d'offrir des logements locatifs à loyer maîtrisé et en s'appuyant sur le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne,
- Favoriser les économies d'énergie et lutter contre la précarité énergétique en direction des propriétaires occupants, et depuis 2015, des logements locatifs.
- Requalifier l'image du centre ancien de Moissac et l'affirmer dans ses fonctions de l'habitat et cadre de vie par un volet urbain/ voirie et patrimonial (propriétaires bailleurs)

Cette phase opérationnelle de rénovation urbaine s'inscrit dans une dynamique participative entre les habitants et les acteurs porteurs du projet. Par ailleurs d'après le bilan de cette OPAH délivré par le bureau d'études en charge, le centre de ville de Moissac éprouve un besoin fort de reconduire cette initiative de manière soutenue afin de pouvoir améliorer les conditions du cadre de vie des habitants. Selon le bilan, une grande partie des propriétaires n'arrivent pas à participer à la mise en place des opérations d'améliorations de leur logement. Les raisons sont les mêmes que celles citées en amont de cette analyse : la précarité économique, des habitants situées dans des zones classées (historique) et surtout le manque de moyen financiers de part un revenu mensuel très bas est la source de ces problèmes lié à l'inefficacité de ces opérations sur l'ensemble des zones concernées. Ces circonstances nous plongent une fois de plus dans le contexte de pauvreté auxquelles est confrontée la population résidente de ses quartiers prioritaires. Il est indispensable de noter également le rôle que jouent les bailleurs propriétaires « marchands de sommeil ». Ces derniers contribuent également à la paupérisation des conditions de vie dans les logements à Moissac. En s'appuyant sur le résultat du diagnostic établi par le CCAS sur l'indécence en 2010, nous avons remarqué que bon nombre de logements sont déclarés indécents et pourtant mis en l'occasion par les propriétaires qui profitent de de la situation de précarité financière des occupants.

A la lumière de ces difficultés, et face à une dégradation de la morphologie urbaine du centre-ville et du Sarlac, les services de l'Etat, la DDT (Direction Départementale du Territoire) et l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) ont demandé aux acteurs locaux de basculer vers une autre stratégie d'intervention appelée OPAH-RU, de renouvellement urbain.

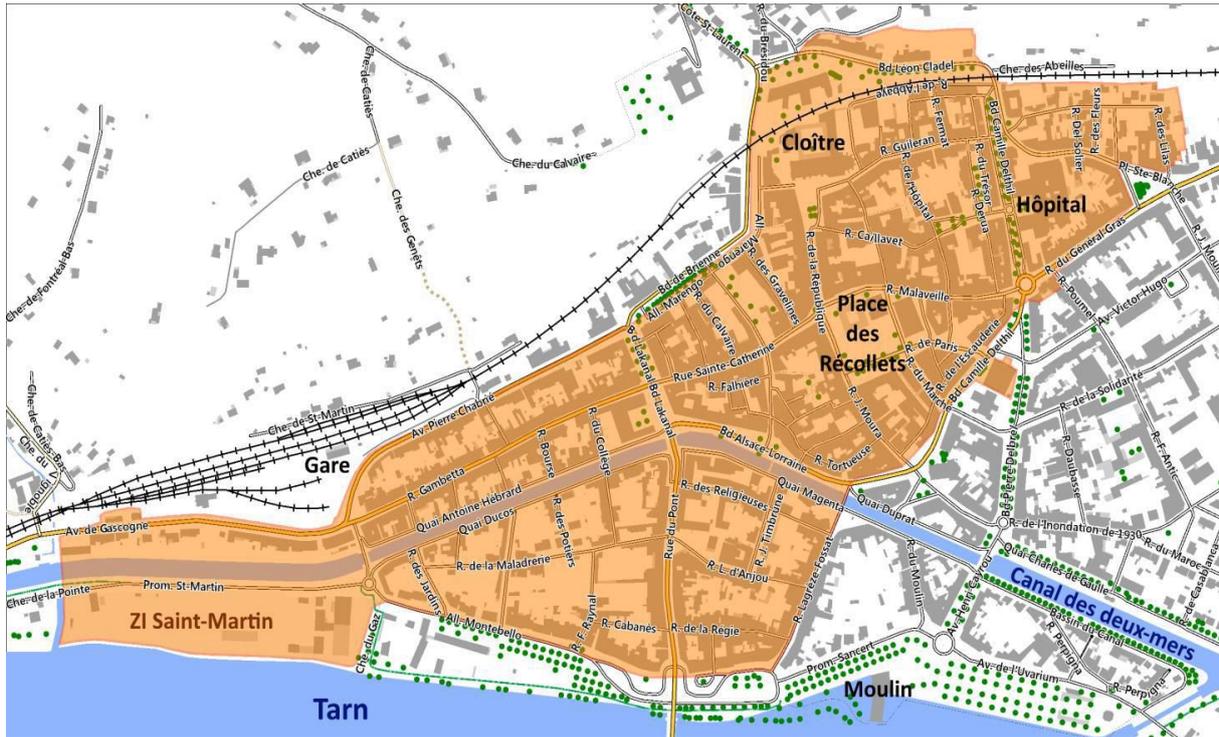
Avant la mise en place de cette OPAH-RU, une étude d'évaluation de la précédente OPAH a été lancée par la commune pour localiser effectivement les contraintes qui ont empêché cette opération d'atteindre ses objectifs. Cette évaluation est financée en partie par la collectivité et l'ANRU. L'objectif est d'établir un diagnostic sur le dysfonctionnement relatif à l'OPAH en cours et de définir des préconisations pour une future opération stratégique en l'occurrence l'OPAH-RU.

A quoi sert l'OPAH-RU ?

Comme toute stratégie d'intervention opérationnelle, OPAH-RU est une opération incitative qui s'adresse aux propriétaires en vue de réaliser des travaux de réhabilitation qualitatifs, pour produire des logements confortables, sains mais aussi économes en énergie. Ce dispositif permettra au plus démunis de pouvoir bénéficier des conditions de vie optimales dans un cadre de vie harmonieux. Son objectif est simplement d'intervenir de manière stratégique sur l'ensemble bâti.

Le périmètre de l'OPAH-RU

Le périmètre d'étude pressenti de l'OPAH-RU porte sur le centre-ville et le quartier du Sarlac de Moissac, qui constituent les deux quartiers prioritaires retenus au titre de la politique de la ville et de la cohésion sociale, intégrant les entrées de ville que sont : la rue du Pont, la rue Gambetta, la rue du Général Gras, la rue du Brésidou, une partie de la côte St Laurent et l'avenue du Languedoc.



OPV Centre-ville



QPV Sarlac

L'étude devra vérifier la nécessité d'intégrer à l'OPAH-RU des îlots extérieurs aux périmètres pressentis et dans lesquels la présence de logements sociaux a été notée.

Concernant le volet économique, le périmètre concerné sera celui retenu pour l'exercice du droit de préemption de la commune sur les fonds de commerce (voir plan joint : Annexe)

Les objectifs de l'OPAH-RU sont fixés par la collectivité de la manière suivante :

- Lutter contre la vacance et l'habitat indigne et dégradé
- Lutter contre la précarité énergétique avec le programme « Habiter Mieux »
- Faciliter le maintien à domicile des personnes âgées

Elle s'établit sur un périmètre défini (voir le périmètre du Cœur de Ville), afin d'améliorer les conditions de vie et d'accueil de la population pour une durée de 5 ans (2012 – 2017).

L'OPAH-RU s'avère nécessaire avec un volet incitatif qui se déroulerait de la même manière que dans l'OPAH en cours. Par ailleurs le volet coercitif permettra de favoriser les déblocages de situations pour lesquelles l'incitatif est insuffisant, et un volet projet urbain pour faire levier sur des secteurs précis.

Ainsi, une étude est nécessaire afin de définir et de calibrer la future OPAH-RU : revisiter le périmètre, intégrer un volet renouvellement urbain et identifier à travers des études d'îlots ou secteurs à enjeux, l'opportunité d'opérations du type Opération de Restauration Immobilière (ORI) ou Résorption de l'habitat Insalubre, actuellement redéfinie sous le vocabulaire RHI THIRORI, opérations qui permettent à la collectivité de percevoir des aides financières spécifiques.

Le choix de la mise en place d'une OPAH- RU résulte avant tout, d'une initiative partagée entre les services de l'Etat et la collectivité. La volonté de la Commune est de pouvoir redynamiser ces deux quartiers en améliorant le cadre de vie des citoyens. Ce dispositif s'effectuera en menant une politique cohérente qui permettra de réunir l'habitat au travers de l'OPAH, l'Aire de Valorisation de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP – nouvellement « sites patrimoniaux remarquables » conformément à la loi du 7 juillet 2016) actuellement en cours de finalisation par l'intercommunalité « Terres de Confluences », les commerces (ORCA), le tourisme (label Grand Site, ville d'art et d'Histoire), la politique de la Ville (contrat ville) et le Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI). L'objectif est de trouver un levier de renouvellement urbain plus efficace pouvant atteindre un périmètre plus élargi sur les deux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Vu l'enjeu de son utilité, cette futur OPAH-RU aura les missions suivantes :

- Améliorer le confort des logements occupés en détectant et traitant l'habitat indigne ou très dégradé,
- Lutter contre la précarité énergétique (réduire le coût des charges de fonctionnement des logements notamment pour les ménages les plus modestes) par une approche thermique globale et de qualité des travaux de réhabilitation, tout en

prenant en compte les particularités liées au bâti ancien : économie d'énergie, d'eau, isolation thermique et acoustique, ventilation, qualité visuelle

- Assurer la mixité sociale dans les quartiers en favorisant la production de logements locatifs à loyers maîtrisés et de logements adaptés spécifiques à certains publics (personnes âgées, personnes à mobilité réduite, ...),
- Développer l'offre locative de logements à loyer conventionné,
- Favoriser un cadre de vie de qualité en redéfinissant les espaces publics du centre-ville,
- Préserver la qualité patrimoniale et identitaire de Moissac,
- Poursuivre le développement touristique,
- Accompagner socialement les projets

Par ailleurs, les attentes des élus, face à l'OPAH-RU, sont les suivantes :

- Assurer une cohérence d'interventions (y compris financières) des différents partenaires de l'OPAH-RU et un accompagnement social et juridique,
- Articuler la démarche d'OPAH-RU avec les autres projets communaux (opérations façades, devantures commerciales, notamment qualité des enseignes, aménagements, équipements...), en cohérence avec les différents documents (PLUi, AVAP ou « sites patrimoniaux remarquables », Contrat de Ville 2015-2020, étude de projet urbain « quartiers durables en zone inondable »,...),
- Prendre en compte les principes de développement durable,
- Faciliter les déplacements doux et rationaliser le stationnement en améliorant les espaces publics
- Favoriser le maintien ou la création des commerces et services en centre-ville,

Privilégier la qualité du cadre bâti et interstitiel privé (curetage, amélioration des cœurs d'îlots),

- Stimuler l'activité économique locale et soutenir l'emploi sur le territoire,

De manière plus opérationnelle, le projet des élus consiste également à :

-Mobiliser les professionnels du bâtiment sur un objectif, qualité des travaux de réhabilitation,

-Retrouver une dynamique démographique durable garantissant la mixité sociale, maintenant les services et générant de nouveaux emplois.

Les financements obtenus dans le cadre de la politique de la ville, permettent à la commune d'envisager à atteindre les objectifs suivants:

- Améliorer les conditions de vies des habitants des deux quartiers
- Redynamiser l'économie locale pour la mise en place d'un programme permettant d'attirer de nouvelles entreprises
- Et enfin revaloriser la production locale (fruits, œuvre artisanale, etc.) par le biais d'une sphère commerciale attractive.

En effet, malgré ces interventions réalisés OPAH en cours, il s'avère que la commune englobe encore quelques carences quant au bon déroulement de ses interventions stratégiques.

B) Des mesures d'interventions stratégiques peu convaincantes?

La ville de Moissac et ses acteurs politiques voient une mesure stratégique optimale quant à la mise en place des opérations stratégiques d'aménagement tels OPAH et OPAH-RU. Cependant cette stratégie d'intervention n'arrive pas à aller au-delà des attentes de la commune. Ce dispositif est contraint de respecter certaines normes d'urbanismes. Il est important de rappeler que la ville de Moissac dispose de nombreux espaces classés. Notamment le centre-ville qui est à la fois dans une zone à risque, mais également constitue de bâtiments historiques. De ce fait, l'intervention d'opération de type OPAH se heurte à chaque fois à ces problématiques. Certes, ces opérations sont des supports efficaces pour la redynamisation de la morphologie urbaine, mais elles sont limitées par leurs champs d'actions. Les quartiers prioritaires de la commune rencontrent des difficultés davantage liés à leur statut social qu'à leur environnement résidentiel. Il existe un fort taux de chômage 35% en centre-ville. La plupart des résidents 23% des ménages (INSEE 2012) ne possédant pas de qualification professionnelle, ce qui ne favorise pas le recours à l'emploi.

Pour mettre en discussion les propos de Danzelot sur la rénovation urbaine comme vecteur de progrès social, nous dirions que les maux qui touchent ces quartiers et ses habitants vont au-delà du simple fait d'apporter des mesures de réhabilitation des bâtis.

En prenant l'exemple sur le quartier centre-ville, malgré d'énormes interventions sur la qualité du bâti, il s'avère que la population résidente souffre encore des problèmes sociaux-économiques...des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

D'après l'analyse des besoins sociaux (établie en 2012), l'aggravation du chômage dans la commune est dû au fait que la plupart des résidents de ces quartiers prioritaires n'ont aucune qualification professionnelle. Certains d'entre eux ont du mal à s'insérer dans la vie sociale. Rappelons que ces quartiers rassemblent plus de 18 nationalités différentes. Récemment la communauté des communes Terres de confluences qui regroupe 6 communes actuellement dont la ville de Moissac et Castelsarrasin constituent le point central, à lancer une opération de développement économique et social sur la commune en faisant un zoom sur ces deux quartiers. L'objectif est de favoriser l'attractivité économique : accueil de nouvelles entreprises localement, en articulation avec le contrat de ville. En effet, l'un des enjeux de la politique de la ville dans ses deux quartiers est d'apporter des solutions à l'insertion des jeunes. Un volet important consacré à l'insertion de la population jeune est en cours de réalisation dans le cadre du contrat de ville.

Il est fort probable que le centre-ville ait plus de chance de développer des projets de développement économique que le Sarlac. La reconversion des commerces abandonnés au centre peut apporter un nouveau souffle sur le fonctionnement de l'économie locale. Pour mieux comprendre cette perspective, il paraît inéluctable d'apporter un regard croisé entre les opérations d'aménagement suscitant le renouveau économique et le rôle joué par les habitants eux même. Ces observations sont des supports pouvant amener les acteurs locaux de réfléchir à la mise en place d'un projet d'équilibre territorial, dont l'initiative serait de rééquilibrer les investissements des opérations d'interventions sur les l'ensemble de la commune.

Selon l'analyse des chercheurs Y. Gafmeyer et J-Y. Authier, la population locale doit prendre part à toute forme de développement social pour enfin bâtir un environnement riche et émergent. Nous voulons dire par là que pour aboutir à un résultat escompté quant aux développements du cadre et de la rénovation urbaine, il est essentiel de placer le pouvoir public et les habitants sur une même longueur d'onde. L'optique serait d'établir un lien fort entre les décideurs et les habitants.

Dans ce contexte, il paraît indispensable d'aborder l'un des objectifs phares de cette politique d'intervention, à savoir le renforcement de cohésion sociale par le biais de la mixité résidentielle et sociale dans le cadre de la politique de la ville.

Pour corriger les échecs de ces interventions, la politique de la ville nationale s'appuie sur le processus de mixité sociale. La commune de Moissac cherche à agir explicitement sur ce phénomène de mixité afin d'optimiser sa politique d'intervention.

II) Le recours à la mixité sociale et résidentielle via des opérations d'aménagement

Les apports théoriques de la mixité sociale sont nombreux, une croyance répandue est le rôle de la mixité sociale dans le renforcement des relations sociales ainsi que de l'égalité, contrairement à l'homogénéité. La mise en pratique dans les petites villes est loin d'être simple. Des exemples concrets de mixité qui semblent fonctionner à certains égards, sont autant d'éléments supplémentaires venant en appui à la doctrine de la mixité sociale. La situation particulière des quartiers défavorisés, connus sous le vocable de quartiers prioritaires d'après les registres de la politique de la ville, a entraîné une réforme de la politique de la ville avec un accent mis sur le renouvellement urbain, ce qui nous conduit à une forme de mixité résidentielle. Ce processus est d'autant plus soutenu par l'Etat, que par ses partenaires de la collectivité locale. La mixité sociale est envisagée comme une solution aux problèmes de précarité des quartiers prioritaires autrement dit, les quartiers défavorisés. Il ressort de nos recherches, que la plupart des quartiers prioritaires accueillent plus de populations d'origines différentes. L'optique de partir d'une politique de « vivre ensemble » pour amener les habitants à cultiver « l'entraide ». Certes, c'est une initiative ambitieuse, mais qui mérite d'être mise en avant pour faire comprendre que nous pouvons vivre ensemble en harmonie avec nos différences.

Dans cette deuxième partie nous allons tout d'abord définir les concepts étudiés pour ensuite étudier leur relation. Il est évident qu'aujourd'hui la mixité sociale est vue comme une catégorie d'action publique, mais elle est d'abord une construction théorique touchant parfois

même avec l'idéologie de la façon idéale de vivre ensemble. Cette notion est très en vogue dans le discours politique actuel. C'est un outil de planification pour un cadre de vie meilleur. De ce fait, il est plus qu'opportun d'identifier la population concerné. Qui sont les personnes les plus directement concernées dans les quartiers prioritaires (QPV), si ce n'est les habitants eux-mêmes. Cette évidence est pourtant loin d'aller de soi lorsqu'on essaie de déchiffrer le vocabulaire technique de la politique de la ville...

Nous reviendrons sur les origines du concept de la mixité sociale à travers des auteurs, tels que BAUDIN Gérard, « La mixité sociale : une utopie urbaine et urbanistique » TMU CNRS, Presses Universitaires de Franche-Comté, 1999. BERTRAND Damien, « Valoriser les ressources des quartiers en politique de la ville : un changement de paradigme, un exercice salutaire », in « Retrouver les principes du développement social urbain ? » *FORS Recherche sociale* n°191, été 2009, cette approche nous permettra de comprendre sa place et sa revendication toujours d'actualité dans les politiques urbaines, qui pour certains acteurs est l'ultime objectifs sous-entendu du pilier cadre de vie et renouvellement urbain de la politique de la ville. Nous nous emploierons à éclaircir le lien entre mixité sociale et politique de la ville. Enfin nous questionnerons ces politiques de mixité et leur effet sur les inégalités à travers d'exemples de la commune de Moissac. Nous allons également analyser le champ d'intervention des acteurs publics dans cette procédure d'incitation à la cohésion sociale.

L'optique est de partir de l'appréhension générale de la mixité sociale dans les objectifs de la politique de la ville, et à partir du cas de la ville de Moissac, montré les effets de cette tendance.

A) Qu'entendons par la notion de mixité sociale ?

Dans un premier temps, il est nécessaire d'étudier la construction historique de notre objet. Philosophie politique, économie, sociologie, géographie,...la mixité sociale est au croisement de nombreuses disciplines. Il s'agit d'une notion ancienne, mais qui n'a rien de naturel et qui a donc plus souvent un caractère imposé... Le terme n'a pas toujours existé bien que la notion n'ait rien de nouveau. Charles FOURIER prônait dans son phalanstère la présence de

différentes catégories sociales soigneusement répertoriées¹⁸. A cette époque on parlait de « brassage social » au moment de la construction des grands ensembles, puis de « rééquilibrage social » via les procédures de logement dans les années 1980. Mais la mixité sociale, qui s'oppose à la fixité, vise particulièrement, dans son acception actuelle, à faire sortir les quartiers pauvres de l'enfermement. Dans d'autres pays européen on parle de «renouvellement », « renaissance » urbaine, ou encore « diversité »¹⁹. La mixité sociale en tant que concept de développement urbain remonte au milieu du XIXème siècle. Déjà à l'époque, les réformes du logement étaient le régulateur des problèmes des quartiers, qui étaient considérés comme des foyers de criminalité, d'épidémies et de troubles sociaux, et on considérait que le prolétariat devait être «éduqué» et s'appropriier le système de valeurs bourgeoises par son intégration au reste de la société. Le baron HAUSSMANN a tenté de résoudre le problème des quartiers pauvres du centre-ville de Paris par des démolitions qui ont chassé la population prolétaire. De son côté et à la même époque, l'ingénieur de l'Etat prussien James HOBRECHT, à Berlin, a misé sur une amélioration de la mixité sociale par l'établissement de conditions générales en matière de droit de la construction.

Il ressort des recherches que le concept de mixité datant du milieu du 19^e siècle trouve encore sa place dans la gouvernance politique d'aujourd'hui, notamment sur les trames de la politique de la ville.

Le raisonnement scientifique amène à prendre avec précaution cette notion et de l'étudier comme l'un des objectifs sous-entendus de toute politique publique.

Dans le cas de **la ville de Moissac**, cette notion est une lueur à prendre avec beaucoup de précautions. Il est plus aisé d'aborder la mixité sur un angle résidentiel que social. Cela s'observe de par les quartiers complètement fermés ne regroupant que des populations bien ciblées...nous nous croyons à la limite d'un phénomène de ghettoïsation. L'exemple des logements HLM au Sarlac témoigne ce constat.

¹⁸ Philosophe français (1772-1837) ayant réalisé une expérience de communauté utopique nommée le Phalanstère.

¹⁹ BLANC Maurice et BIDOU-ZACHARIASEN Catherine, « Éditorial », *Espaces et sociétés*, 2010/1 n° 140-141, p. 7-20. DOI : 10.3917/esp.140.0007

Rappelons que la ville de Moissac est plongée dans cette mouvance de mixité sociale depuis le début des années 1970 après l'avènement des premières industries agroalimentaires et textiles. C'est durant cette période que les logements sociaux des actuels quartiers prioritaires ont été construits principalement le Sarlac. L'idée de mixité sociale était d'ores et déjà dans les initiatives politiques de la commune. A cette époque, les acteurs locaux ont mis l'accent sur la mixité résidentielle. Cette mesure date de la création de ce système dans tout le territoire français. Durant cette période, nous avons assisté à des événements de rénovations et de réhabilitation des logements sociaux dans les quartiers populaires. Plus tard au début des années 1980, il a fallu réfléchir au croisement de ces deux notions afin de parvenir à créer un « climat résidentiel » apaisant. C'est ainsi, que nous rencontrons à la fois la mise en place de la mixité sociale à partir de la mixité résidentielle notamment à Moissac.

Cependant, pour mieux contextualiser notre analyse, il est important de faire la différence entre les différents types de mixités.

❖ Diverses formes de mixités

Une tentative de définition s'impose avant de traiter de ce sujet particulièrement complexe. Il n'existe aucun consensus sur ce qu'est la mixité sociale. Venu du latin « miscere », la mixité est définie par Patrick SAVIDAN comme «un état que l'on peut caractériser par la coexistence d'individus saisis sous une ou plusieurs dimensions jugées «différentes» de leurs identités respectives»²⁰. La mixité sociale, est définie par Gérard BAUDIN, comme «la coprésence ou la cohabitation en un même lieu de personnes ou de groupes différents socialement, culturellement, ou encore de nationalités différentes».²¹ Statistiquement, la mixité sociale renvoie au degré d'homogénéité sociale d'un espace considéré. Mais de quelle mixité parle-t-on? On peut entendre parler de mixité des formes d'habitat, de mixité des générations, de mixité des catégories socioprofessionnelles, de mixité des origines ethniques, de sexe, de mixité ethnoculturelle ou encore politique.

De manière plus concrète, nous différencions la mixité sociale de la mixité fonctionnelle, qui désigne le fait de disposer sur un territoire de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en

²⁰ Philosophe français, professeur à l'université de Poitiers

²¹ BAUDIN Gérard, «La mixité sociale: une utopie urbaine et urbanistique» TMU CNRS, Presses Universitaires de Franche-Comté, 1999.

ville, bien que ces deux catégories ne soient pas étanches pour autant. A partir des réflexions de Gérard BAUDIN, nous allons montrer les éléments qui juxtaposent les différents de mixités et leurs impacts dans les quartiers prioritaires.

Comme l'analyse BAUDIN Gérard, au-delà du mot mixité, nous nous rendons compte de la complexité du mot qui suit. Dans cette partie nous allons voir ce que recouvrent la notion de mixité sociale, la manière dont il s'est formé, mais aussi la place qu'il a prise au cœur de la conception des politiques publiques, BERNARD Perret²².

L'expérience observée **sur la commune de Moissac** dans les quartiers prioritaires nous amène à nous questionner sur la mise en place de cette politique ainsi que sa légitimité. Au travers les situations abordées en amont sur l'appréhension de la mixité à Moissac, nous dirons que le processus est en cours à travers la politique actuelle. Mais, il nous paraît indispensable de différencier les types de mixités pour éviter toutes confusions sur celle recherchée à Moissac. Déjà aborder précédant (cf. diverses formes de mixités), nous constatons que la notion est employée dans la gouvernance locale dans toute son envergure (mixité sociale, mixité résidentielle, mixité culturelle etc.)

Tout au long de notre réflexion, nous nous efforcerons de répondre à la question suivante : la mixité permettra-t-elle d'apporter de la cohésion sociale ? comment se manifeste-t-elle à Moissac ?

La cohésion sociale, la répartition spatiale et l'extension, la rénovation et le renouvellement urbain. Nous nous efforcerons de répondre également à cette question : comment aller au-delà des spéculations et des clichés négatifs et répondre aux besoins de la population des QPV (quartiers prioritaires politique de la ville) par le biais d'une politique publique qui tend de plus en plus à la création du processus de mixité ?

Avec la présence de plusieurs nationalités à Moissac, notamment dans les quartiers prioritaires, la question sur la façon d'agir pour cultiver une "politique mixité sociale" s'avérerait nécessaire. La réponse probable à ces questions est de passer outre les discours institutionnels et de se pencher sur des directives plus pragmatiques. Effectivement, le fait de cultiver ce processus au sein de la commune de Moissac amène à aborder les directives misent

²² BERNARD P " l'évaluation des politiques publiques "

en avant par les acteurs locaux. Nous reviendrons plus loin sur le cas explicite de la mise en œuvre de la mixité sur la commune et les éléments qui l'entourent. Avant tout, Quel rôle joue-t-elle dans la politique de la ville ?

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé par Jean-Louis Borloo en 2003 a transformé la France des grands ensembles en un vaste chantier. Ce processus a été suivi de manière plus approfondie avec la nouvelle loi LAMY. Des opérations de démolition-reconstruction ont été engagées dans près de 500 quartiers, mobilisant des moyens colossaux – 45 milliards d'euros au total – avec la double ambition de banaliser leur forme urbaine et d'en faire des lieux de mixité sociale.

Sur un cadre théorique, la mixité sociale est non seulement un mythe dans lequel on se plaît à se réfugier pour construire une société qui fonctionne, mais aussi une idéologie puissante. ? De nombreuses vertus sont reconnues au concept de mixité sociale, analysé par des chercheurs en sociologie, économie, sciences politiques ou géographie. Ces vertus seraient susceptibles de résoudre des problèmes dont on pense que la ville contemporaine serait à l'origine, en assurant un brassage des différentes catégories sociales, ce brassage était quant à lui garant de la **cohésion sociale**. La mixité requalifierait aussi la ville dans ses fonctions intégratrices²³. Elle favoriserait l'échange et la tolérance, l'enrichissement mutuel et l'harmonie sociale²⁴. Selon Daniel BEHAR, la mixité agrège trois valeurs majeures : l'urbanité (la ville comme idéal libérateur), la cohésion sociale (la capacité à vivre ensemble) et la démocratie (le respect de l'autre au travers de l'égalité citoyenne)...

Pour mieux appréhender cette analyse, nous allons la définir en fonction de la réalité qu'on peut être amené à observer dans les quartiers prioritaires.

La construction de la politique de la ville autour de la mixité sociale

En France, la politique de la ville a été construite presque dès son origine autour de l'idéal de mixité sociale. Cette orientation s'est renforcée suite au durcissement des mécanismes

²³ BAUDIN Gérard, « La mixité sociale : une utopie urbaine et urbanistique » TMU CNRS, Presses Universitaires de Franche-Comté, 1999.

²⁴ AVENEL Cyprien, « La mixité dans la ville et dans les grands ensembles. Entre mythe social et instrument politique », DSER, CNAF, Informations sociales n°125, 2005, p.62-71.

ségrégatifs dans les grandes villes, qui creuse les inégalités entre les territoires. La France est, avant les Etats-Unis et les Pays-Bas, le pays qui a mis le plus de moyens en œuvre pour aboutir à la mixité sociale dans les quartiers « à problème », que l'on souhaite « assainir » en évitant les concentrations. On parle donc de « rééquilibrer la composition du peuplement urbain », afin d'éviter la formation de ghettos à l'américaine et le développement du communautarisme, très redouté en France notamment à cause d'une forte concentration de population d'origine maghrébine dans ces quartiers. Plus récemment, il a surtout été choisi de favoriser la mixité sociale en développant l'attractivité de quartiers résidentiels populaires, avec une inscription de ce principe dans le volet économique des politiques de développement durable des territoires. C'est en effet un des objectifs de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), créée en 2003.

Ces objectifs s'opèrent à travers certains points essentiels sur notre terrain d'études. **Dans la ville de Moissac**, l'idée était d'inciter les acteurs de la commune à inviter la population locale à prendre part au processus de développement social. A travers cette initiative, les quartiers prioritaires ont bénéficié des services sur place tels que la maison de l'association, la permanence des services de la caisse d'allocation familiale etc.....ces mesures sont des composantes d'un « ensemble d'idéal » recherché par les autorités locales. Ici nous tendons de montrer les attentes des acteurs locaux dans la mise en place de la politique de la ville autour de la mixité sociale. A Moissac, la mixité se manifeste énormément sur le plan ethnique et culturel (Présence de plusieurs nationalités différentes). Dans les quartiers prioritaires, les élus locaux ont engagé un politique d'accueil de nouveaux arrivants, leur permettant de s'adapter dans le quotidien de la commune. Ces personnes bénéficient de toutes les aides dont ils ont besoin en passant par des associations.

Mais, le réel objectif est d'atteindre également une mixité résidentielle afin d'échapper au phénomène de « concentration de population pauvre ». La problématique essentielle serait donc, de cultiver la mixité résidentielle. La nuance qui entoure la notion de mixité sociale et résidentielle est difficile à aborder de par les objectifs politiques des acteurs de la commune de Moissac. Par ailleurs à travers les opérations d'aménagements prévues en échelon 2015-2020, il est fort probable que la collectivité parviendrait à apporter plus de clarté dans ses objectifs notamment dans l'appréhension de la mixité résidentielle.

En outre, il est nécessaire de voir sur un grand angle les éléments susceptibles d'être mis en avant pour répondre au cumul des questions abordées dans cette partie. Ainsi, nous allons élargir notre réflexion sur les principes fondateurs de l'intervention dans les quartiers prioritaires. La problématique des logements sociaux qui constitue un élément essentiel dans cette réflexion autour de la mixité sociale et résidentielle. Mais avant tout nous allons faire une brève analyse sur la nuance faite entre mixité sociale et résidentielle dans la politique de la ville.

Il est aujourd'hui difficile de distinguer la mixité sociale et la mixité résidentielle de la politique de la ville, puisque la première est la plupart du temps au service de la seconde. Cette association repose sur trois thèses. Nous ne chercherons pas ici à confirmer ou infirmer ces thèses. La mixité porte sur trois problématiques à la fois distinctes et liées : la répartition spatiale, l'exclusion et la cohésion sociale²⁵, la confusion entre ces notions donnant au terme de mixité une définition floue et qui englobe le point de vue moral, les aspirations politiques et la recherche de solutions techniques. Si tous les chercheurs ne contestent pas la mixité en tant que valeur ou idéal du bien commun, beaucoup la jugent à travers son application politique, considérant que son statut dans les politiques urbaines actuelles mérite d'être interrogé. Certains auteurs affirment que la mixité constitue un instrument indispensable à une société démocratique, au sens où elle se conçoit comme un moyen d'améliorer la stabilité du système social. Cette affirmation n'a de valeur que si et seulement si, elle est évoquée de manière concomitante avec la mixité résidentielle. Cette dernière soulève tous les enjeux liés à la nouvelle politique de renouvellement urbain.

B) Au-delà de la concentration de pauvreté : la problématique des logements sociaux ?

Cela sous-entend une concentration trop élevée de la pauvreté, ce qui encourage les inégalités sociales dans la plupart des quartiers populaires. D'après certains chercheurs, c'est la cause première du communautarisme. Elle sous-entend qu'une concentration spatiale engendre une « culture de la pauvreté », ce qui traduit le fait que la concentration de la

²⁵ GENESTIER Philippe, « La mixité : mot d'ordre, vœu pieux ou simple argument ? », *Espaces et sociétés*, 2010/1 n° 140-141, p. 21-35. DOI : 10.3917/esp.140.0021

pauvreté entraîne un ensemble de normes et d'attitudes ayant pour effet d'enfermer les individus dans les clichés négatifs, les amener à prendre de la hauteur sur des situations défavorables. Selon l'anthropologue Oscar Lewis, « *plus on s'entend être persuadé d'être dans une mouvance de pauvreté, on ne peut aller au-delà de ce que notre entourage nous inculque* ». Cette forme de pensée rend la gestion urbaine des « quartiers pauvres », très complexe. Ainsi, notre travail va être de montrer à travers d'exemples, cet état de fait et les mesures prises pour aller au-delà dans la politique de la ville.

Pour lutter contre l'effet de communautarisme et de concentration de pauvreté, il faut se pencher sur la question des logements sociaux.

L'objectif de mixité sociale ne doit pas conduire à une réduction de l'offre de logements sociaux destinée aux personnes défavorisées.

Le logement social est susceptible de créer des craintes et un phénomène de rejet. Au point que le concept de mixité sociale ne fonctionne plus que dans un sens : construire du logement intermédiaire ou privé dans un quartier pauvre est considéré comme la mise en œuvre de la mixité sociale. En revanche, réaliser une opération de logements sociaux dans un quartier peuplé de classes moyennes où aisées entraînera de nombreuses réticences et oppositions. La stigmatisation grandissante du logement social accusé de tous les maux et l'émergence d'une véritable « culture anti-pauvre » rendent la réalisation de la moindre opération de plus en plus complexe.

En matière d'attribution de logements sociaux, les personnes aux revenus modestes se trouvent frappées d'une « double peine ». D'un côté, elles se voient opposer des refus d'attribution de logements sociaux situés dans des territoires considérés comme sensibles au nom de la mixité sociale. De l'autre, leurs candidatures n'aboutissent que rarement dans des communes plus aisées du fait de nombreuses stratégies d'évitement et faute d'offre²⁶. Le problème ne concerne pas qu'une frange de la population considérée comme la plus défavorisée, mais une proportion importante de ménages : 66 % des entrants dans le parc social disposent de revenus correspondant aux logements sociaux aux loyers les moins élevés

²⁶ La question des logements sociaux dans le cadre de la politique de la ville : Politiques d'attribution de logements sociaux : la conférence intercommunale du logement au cœur de la réforme, article du 27/11/2015 (www.adcf.org)

(PLAI). Cette catégorie de la population, si elle est amenée à chercher un logement, se retrouve le plus souvent fléchée vers les quartiers considérés comme « ghettoisés ». Ensuite, il faut rappeler que 70 % de la population disposent de revenus correspondant au niveau des ressources permettant l'accès à un logement social, selon le diagnostic établi par PLAI, en juin 2015 (Prêt Locatif Aidé d'Intégration). (C'est le cas à Moissac)

À ce titre les opérations de rénovation urbaine avec démolition de grands ensembles de logements sociaux ont atteint leur objectif de « déconcentration » dans certains territoires mais au prix d'une réduction globale de l'offre de logements accessibles aux populations modestes.

Face au phénomène de « ghettoïsation » frappant un certain nombre de territoires, la tentation d'en exclure l'accès des personnes aux revenus les plus faibles semble obtenir l'assentiment de nombreux élus. Nous n'allons pas nous focaliser sur cette posture politique. Nous cherchons ici à montrer le risque que cela peut apporter. Si les moyens de créer une offre alternative de logements dans des secteurs concentrant des populations moins aisées ne sont pas mobilisés, l'offre de logements accessibles aux plus démunis s'en trouvera réduite. La conséquence serait dramatique : augmenter significativement le nombre de personnes mal logées ou sans logement. Ces circonstances acclament des situations de déshérence sociale et également un sentiment d'exclusion. Ce qui nous ramène à la question de départ, à savoir le fil conducteur qu'existe entre ces différents éléments abordés dans cette sous-partie.

Nous retiendrons comme analyse, le fait que, le recours à la mixité, peu importe le territoire, doit être mené en concomitante avec une politique d'intégration élargie sur tous les aspects favorisant la création d'un climat social paisible.

En outre il n'existe pas que des situations négatives à tirer de l'imbroglio qui s'articule autour des principes d'interventions de la politique de la ville. Des actions supplémentaires apportent des résultats satisfaisants dans cette quête de mixité qu'on retrouve dans les directives d'interventions.

III) Les apports positifs de la mixité dans le cadre de la politique de la ville notamment dans les quartiers prioritaires à Moissac

Revenons à notre terrain d'études, certaines situations tournent en faveur de la politique de la ville dans sa quête de mixité. Même si cela n'apparaît pas flagrant, il reste consultable dans la mesure où les pouvoirs publics laissent entendre que la base même de toutes politiques publiques repose sur une « bonne cohésion sociale ». Cette affirmation est à prendre avec précaution du fait de la complexité de la notion de cohésion sociale.

A Moissac, nous avons fait le constat que la politique publique mise en place dans la commune acclame plus cette notion, même si elle n'est pas établie de manière concrète.

Du fait de sa diversité démographique.....la mise en place du processus de mixité de par les directives de la politique de la ville tente de créer la cohésion sociale au sein des quartiers prioritaires. Tout en passant par des stratégies d'intervention transversale, la mixité dans le cadre de la politique de la ville vise à apporter la cohésion sociale par tout moyen. Ainsi nous allons porter notre analyse sur les différents apports qu'elle amène au sein des quartiers prioritaires.

A) La mixité favorise-t-elle la cohésion sociale et l'intégration individuelle dans les QPV de Moissac?

En faisant référence aux résultats obtenus dans certains quartiers prioritaires à l'échelle nationale sur la répartition territoriale (cf. diagnostic observatoire de la politique de la ville), nous relevons que la mixité favoriserait la cohésion sociale et l'intégration individuelle. Ainsi relié à la politique de la ville par de nombreuses lois, dont celle du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui montre bien le lien fait entre la mixité sociale et la cohésion sociale. Sans développer outre mesure cette notion, nous précisons que la cohésion sociale est un autre concept flou de la politique de la ville. La notion de cohésion sociale est à la mode depuis une vingtaine d'années et semble liée aux dommages et aux effets indésirables de la mondialisation sur les solidarités à différentes échelles. D'après

Jacques DONZELOT, elle est assimilée au concept de « progrès social » que l'on utilisait à la fin du XIX^{ème} siècle.

Actuellement, cette notion est de plus en plus soutenue par les acteurs politiques, d'où son utilisation dans la nouvelle loi de programmation et de cohésion sociale. L'enjeu majeur de cette notion a pour mission de créer un climat doux autour des attentes de la population. (Atteindre la paix sociale)

Nous avons constaté que dans la ville de Moissac, nous relevons davantage, des édifices publics pouvant amener les habitants de se retrouver pour des raisons peu formelles et de débattre les sujets qui les entourent dans leur quotidien. En parlant d'édifice public nous faisons référence à des maisons des associations, des maisons de quartiers, des jardins publics etc. Ces espaces de partages permettent de regrouper des populations de tout âge et de toute nationalité dans un environnement commun. D'après l'information recueillie dans le PADD, pour les jeunes, la ville de Moissac a mis à leur disposition des espaces de jeux, une maison de l'association destinée au regroupement des jeunes de tout âge et de différentes nationalités. Un autre volet important inscrit dans le contrat de ville permet de renforcer l'intégration des jeunes par le sport, en sachant que l'emploi ne pouvant être le seul vecteur d'insertion.

Nous n'allons pas nous attarder sur les apports positifs du sport quant à l'intégration individuelle des jeunes dans le cadre de la cohésion sociale. Cependant, nous nous focaliserons sur le rôle que jouent les acteurs locaux dans cette dynamique.

La nouvelle municipalité depuis 2014 a mis au point divers programmes pour permettre à la population qui arrive, de pouvoir s'intégrer de par leur culture, leur coutume au dynamisme de la commune. Dans les quartiers prioritaires notamment le Sarlac, où nous retrouvons la plupart des HLM (habitat à loyer modéré), nous avons mené une petite enquête pour comprendre les interactions que peuvent avoir les résidents face à la notion de cohésion sociale.

L'enquête s'est déroulée les mercredis (22-29-06/2016) au centre social, le jour de la permanence de la CAF (caisse d'allocation familiale). A défaut de faire un entretien en porte à porte beaucoup plus complexe à réaliser du fait de la physionomie des quartiers QPV et demandant une maîtrise statistique soutenue, nous avons jugé opportun d'aller à la rencontre

des résidents du quartier de Sarlac mais également d'autres habitants de la commune. L'objectif était de pouvoir rencontrer et discuter avec les résidents de ce qu'ils entendent de la notion d'intégration sociale et de la mixité sociale, et de voir leur degré d'information sur les actions de la politique de la ville.(cf. Guide d'entretien annexe5). Nous avons réalisé une trentaine d'entretiens sans distinction de sexes, ni d'âges.

Ces trois thèmes (cohésion sociale, mixité, et intégration sociale) ont été abordés presque de la même manière. Pour une grande partie d'entre eux, c'est une fiction de penser qu'on peut arriver à cultiver le vivre ensemble autour de ces notions. Un résident disait « *déjà il faut savoir que, nous sommes ici de par notre statut social, on sait toutes que personnes n'aiment pas se retrouver de son plein gré dans les HLM...* », un autre disait « *c'est inutile de penser que c'est par ce qu'on vit dans une résidence sociale que l'on arriverait à cultiver la mixité sociale, puff...écoutez c'est purement politique tous ces propos...Ce qui est sûr nous allons essayer de vivre du jour au jour et faire semblant de faire partie d'une bonne cohésion sociale et avoir les mêmes centres d'intérêt...* ». Après avoir entendu la version de certains habitants des deux QPV (quartier politique de la ville), nous nous sommes intéressées à certains anciens élus, afin de faire le lien entre les propos des résidents et la réflexion extérieure de ce qui n'habite pas dans ces quartiers, notamment certains habitants du quartier Saint-Martin (le quartier le plus proche du centre-ville).

D'après l'analyse de notre entretien, la vision des habitants, qui habitent hors limites QPV est presque similaire à ceux des résidents des QPV. Nous nous sommes interrogées sur le comment et le pourquoi. La seule réponse qu'on a tirée de ses entretiens est que la notion de mixité sociale et la politique de la ville ne doivent pas être assimilées pour certains habitants. Il y a un écart considérable entre ces notions. D'après Mme X, « *les acteurs locaux essayent de faire comprendre aux résidents des quartiers QPV que le fait d'accepter les actions de la politique de la ville les conduirait probablement vers une cohésion sociale appropriée.... celà n'est pas le cas, nous vivons depuis plus de vingt ans dans cette situation où chacun se retrouve avec ses semblables, ce n'est pas du jour au lendemain, d'un simple claquement de doigts que les gens vont aller manger chez leurs voisins ou bien programmer des soirées entre voisins...je veux dire, c'est complètement absurde..*». Autre fait marquant, c'est l'appréhension que font les personnes interrogées quant aux actions de la politique de la ville.

Pour la plupart d'entre eux, les actions de la politique de la ville commencent à se faire sentir notamment à travers les conseils citoyens, mais le nombre de personnes informées reste minoritaire. Mme Granger disait « *je pense que les choses bougent, mais comme ça, on ne peut pas le savoir, vous savez Moissac est une petite commune ou presque tout le monde est au courant de tout même si on ne le dit pas forcément...* ». Ces propos montrent que les actions retenues dans le cadre de la politique de la ville sont connues.

Nous sommes venus à la conclusion suivante : Ses différents propos montrent qu'au-delà de la négativité que peuvent percevoir les habitants des quartiers prioritaires notamment sur les mots qui les distinguent, ils sont conscients de l'enjeu que cherchent à résoudre les actions de la politique de la ville. Outre ces remarques, nous avons également fait le constat que la plupart d'entre eux sont pessimistes quant aux objectifs fixés, notamment par la création de la cohésion sociale et l'intégration individuelle. Ce constat ne concerne pas que les résidents des QPV, mais une certaine minorité des personnes qu'on a interrogées. Nous dirons comme analyse que c'est en somme dû à la discrimination sociale d'une catégorie de la population qui amène les habitants des quartiers dits sensibles à être réticents face à de telle politique publique.

Au-delà de ses observations, nous nous sommes penchés également sur l'un des objectifs de la mixité dans le cadre de la politique de la ville, à savoir, la lutte contre la ségrégation socio-spatiale. Cette notion nous paraît très importante à étudier et à contextualiser avec les observations faites à Moissac.

B) La mixité permet-elle de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale?

La ségrégation résidentielle est la concentration de certains groupes de population dans des territoires définis. Elle suppose également que la mixité crée les conditions d'une plus grande égalité et de la justice sociale, et que l'intégration sociale s'effectue dans le lieu d'habitation et le cadre de vie. Il est important de vérifier si on parle de ségrégation volontaire ou involontaire. En effet, seule la ségrégation involontaire aurait des effets négatifs sur l'intégration sociale. Il est primordial de distinguer la ségrégation socio-spatiale de l'exclusion sociale. Dans quelle mesure la ségrégation socio-spatiale peut-elle favoriser, dans

certaines circonstances, l'exclusion sociale ? L'exclusion sociale dépend, au-delà de la ségrégation socio-spatiale, d'une série de variables telles que le niveau de formation et de revenu, l'accès à l'école, à la formation, aux marchés du travail et du logement, de la volonté d'accueil de la population locale et de la volonté d'intégration de la population immigrée, du contexte politique en matière d'intégration. On associe donc la mixité à la lutte contre la ségrégation et contre les inégalités, tout en considérant que la socialisation et l'intégration se font directement dans le cadre de vies. Cela aboutit à une spatialisation de la question sociale. Est-ce vraiment la réponse qu'attend la population locale de ses quartiers prioritaires ?

De nombreuses questions qui viennent s'articuler avec le cas de la ville de Moissac. La question de la ségrégation socio spatiale est de moins en moins constatée à Moissac du fait de la taille de la commune et de la mobilisation sociale des habitants. Les politiques publiques mises en avant depuis le début des années 1960, permettent aux habitants de vivre ensemble dans un même environnement social. Notamment dans les quartiers prioritaires où nous avons observé la présence à la fois des maisons individuelles, mais également des logements sociaux. Ce constat s'observe surtout dans les deux QPV (Centre-ville, et Sarlac). Néanmoins, il existe quelques situations qui méritent d'être étudiées. La ville de Moissac, de par sa politique d'intégration mise en place depuis une vingtaine d'années permet de concilier les « étrangers » dans leur environnement d'accueil. Force est de constater que dans le département, Moissac est l'une des rares communes à cultiver une telle politique publique. En outre, nous avons observé un phénomène étrange qui pourrait porter des interrogations à notre analyse précédente. Ce phénomène s'observe en général dans le centre-ville, où nous observons des petits groupes de personnes s'appropriant des zones ou des endroits stratégiques, notamment les voies d'accès au centre-ville et les réez-de chaussés des bâtiments de commerces. Ce constat a d'ailleurs été des sources de débats quant à la volonté d'intégration des nouveaux arrivants de se fondre dans la morphologie sociale de la commune. D'après Laurent, représentant du quotidien la dépêche du Midi sur la commune, les anciens résidents se plaignent du fait que les groupes d'individus tentent de " conquérir" le centre-ville.

Il semble dès lors que la mixité est un chemin permettant de lutter contre la ségrégation raciale, mais elle n'est pas une solution définitive en soi. L'exemple des quartiers prioritaires

de la ville de Moissac montre des résultats peu convaincants, néanmoins le processus n'est pas achevé.

Conclusion :

D'après M. DAVID « le changement des normes urbaines est en marche, soutenu par des efforts et des initiatives politiques... » *Assemblée nationale XIV^e législature Session ordinaire de 2014-2015*. La politique de la ville de par le processus de renouvellement urbain constitue un noyau essentiel à l'avancée de ce tain. L'ensemble des acteurs participant au dynamisme des « quartiers sensibles » par le biais de la politique de la ville sont d'accord sur un fait : la politique de la ville est un moyen nécessaire de concertation et de sensibilisation des enjeux qui touchent les quartiers prioritaires.

La ville de Moissac bénéficie des acquis positifs de ce processus, mais cela reste superficiel. Un élément essentiel de ce constat repose sur le fait que la ville est confrontée à plusieurs dysfonctionnements urbains (l'absence d'une planification urbaine cohérente, problème de croissance urbaine, vieillissement de la population etc.) et sociaux (logement dégradé, manque d'emploi, problème d'insertion, crise économique, fermeture des commerces de proximité, etc.). La conclusion de l'analyse des besoins sociaux réalisé en 2012 montre notamment ce constat à travers le diagnostic établi.

Nous dirons que le fait d'être éligible à la politique de la ville a été un mal nécessaire pour apporter un certain dynamisme dans le fonctionnement de la commune. Par ailleurs nous attirons l'attention sur quelques problématiques qui méritent d'être être étudiées et mises en avant par les acteurs locaux.

Première grille d'analyse :

Dans la mesure où la commune à la volonté de cultiver la cohésion sociale et l'intégration de par un procédé opérationnel, en l'occurrence la rénovation urbaine, il est indispensable d'apporter un regard plus élargi sur les maux qui touchent la catégorie sociale des personnes qui habitent dans les quartiers prioritaires. L'idée soutenue serait de partir de rencontres inter-résidents, différente des conseils citoyens, par le fait qu'elles englobent toutes les personnes sans distinctions de « citoyenneté ». Cet état d'esprit est mis en avant dans beaucoup de communes éligibles à la politique de la ville (Albi, Montauban, etc.)

Deuxième grille d'analyse :

La commune de Moissac, de par sa situation géographique et son potentiel touristique doit donner plus de pouvoir à la politique de la ville de manière à favoriser l'attractivité de population extérieure et ainsi participer au développement de la commune. Il est important de rappeler que c'est une politique stratégique qui prend en compte non seulement les quartiers prioritaires mais également l'ensemble de la commune, car elle apporte un bien value à toute la sphère communale. L'objectif de cette initiative est d'intervenir et d'agir sur le « dur » pour créer une atmosphère de « vivre ensemble » dans un environnement distinct.

Troisième grille d'analyse :

Cette dernière porte plus sur le rôle que doivent jouer les acteurs de la politique de la ville. Les acteurs locaux ont effectué un travail colossal pour apporter du renouveau à travers les actions politiques. Certes, la rénovation urbaine est un « bon outil » de requalification territoriale. Par ailleurs elle ne répond pas à toutes les questions mises en avant dans une politique de développement local. Le fait d'être éligible à une telle politique met Moissac au-devant de la scène des politiques publiques, notamment dans le département Tarn et Garonne. Ce qui constitue un atout car incitant davantage les bailleurs sociaux, de nouvelles entreprises à s'installer sur la commune.

Les élus locaux ont su retourner la situation en utilisant un dispositif imposé par l'Etat. Cependant, il semble que ce dispositif montre des limites : manque de moyens pour une ville où seulement 40% de ménages imposables, peut difficilement imaginer mettre en place des projets structurants d'envergure (limite budgétaire).

Enfin, nous dirons que les actions de la politique de la ville à Moissac participent au développement de la commune par le biais de son intervention stratégique notamment dans les quartiers prioritaires. De nombreux travaux sont en cours dans cette dynamique. La mise en place du processus de rénovation constitue une étape parmi d'autres à la redynamisation urbaine de la commune. Cette méthode relance le statut économique de la commune à travers l'attraction touristique et de la participation volontariste des habitants dans la construction de leur commune. Elle permettrait également à la commune de mieux contextualiser les enjeux qui touchent les résidents des quartiers prioritaires. Sans avoir recours à un discours politique

institutionnel, nous dirons que le quartier du Sarlac et du Centre-ville sont susceptibles d'atteindre les objectifs fixés par les acteurs locaux. Et ceux, à travers des actions, de mobilisation, de participation, de sensibilisation, de concertation et la réalisation opérationnelles des travaux envisagés.

Ces éléments de perspective sont des grandes lignes de ce que peuvent retenir les autorités locales pour un développement soutenu des quartiers prioritaires. Nous rappelons que dans le cadre des objectifs fixés, la collectivité envisage de redynamiser davantage la commune par des études ciblées, notamment sur la reconversion de l'ancien tribunal et l'installation de nouvelles activités économiques.

Bibliographie

Ouvrages et revues :

- AKRICH M., « Co-construction », in CASILLO I. BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. et SALLE D. (dir), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation 2013 URL : <http://www.dicopart.fr/es/dico/coconstruction>.
- BACQUE M-H, « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », Géographie, économie, société vol-8, 2006, p 107-124
- BACQUÉ M-H. et MECHMACHE M. Pour une réforme radicale de la politique de la ville, Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires, Paris, Les éditions du CGET, 2014
- BACQUE M-H., REY H. SINTOMER Y., (dir) Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative, Paris La Découverte, 2005
- BALAZARD H. Agir en démocratie, Ivry-sur-Seine, Les Éditions de l'atelier, 2015
- BLONDIAUX L. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout » Mouvements n°50, Paris, La Découverte, 2007, pp 118-129
- BOURDIEU P. La distinction. Critique sociale du jugement, Paris, Les Editions de Minuit, 1979
- BUTHEAU C., FEARBER E., LARBÉY V., GONTCHAROFF G., HANNOYER F., MEGARD D., OBRADOVIC I., SCHARLY S. et VARIN J.L. « Les habitants dans la décision locale » in Territoires n°399 bis, septembre-octobre 1999
- CARREL M., Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public, thèse soutenue sous la direction de GUILLEMARD A-M., Paris 5 René Descartes, 2004
- CHALINE C. Les politiques de la ville, 6e éd., Paris, Presses Universitaires de France « Que sais-je ? », 2014
- DEBOULET A. et al. (Recherche coordonnée par) La rénovation urbaine entre enjeux citoyens et engagements citoyens. La citoyenneté urbaine : formes d'engagements et enjeux de solidarité, Rapport de recherche PUCA, 2010

- DEBOULET A. et NEZ H. (2013) Savoirs citoyens et démocratie urbaines. Les Presses universitaires de Rennes, 2013
- DELARUE J.M. Banlieues en difficultés : la relégation, Rapport au ministre d'État, ministre de la Ville et de l'Aménagement du territoire, Paris, Syros Alternatives, 1991
- DONZELOT J., DJAZIRI Y. et WYVEKENS A. Banlieues et quartiers populaires. Remettre les gens en mouvement, Projet 2012 n°27, Paris, Terra Nova, 2012
- GAXIE D. Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique, Paris, Seuil, 1978
- HANNOYER F. et MADELIN B. Quelles nouvelles voies pour la participation des habitants ?, Profession Banlieue, 2013
- LELEVRIER C. « Au nom de la « mixité sociale » - Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine » Savoir/Agir 2013/1 n°24, p. 11-17
- LOCHARD Y. et SIMONET M., « Les experts associatifs, entre savoirs profanes, militants et professionnels », in DEMAZIERE D. et GADEA C., Sociologie des groupes professionnels La Découverte « Recherches », 2010 p. 274-284

Documents politique de la ville

- Circulaire du Premier Ministre n°5729-SG du 30 juillet 2014 relative aux modalités de mise en œuvre des contrats de ville de nouvelle génération
- Conseil national des villes (CNV), La démocratie locale participation des habitants, avis du, janvier 2012
- Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains
- Expérimentation des Tables de quartiers Kit d'appui, coordonné par la Fédération des Centres sociaux et Socioculturels de France en collaboration avec la coordination « Pas sans Nous ». Avril 2015 Lois décrets et circulaires :
- Ministère des droits des femmes, de la ville de la jeunesse et des sports, Conseils citoyen, cadre de référence, juin 2014.
- Protocole de préfiguration ANRU, ville de Moissac, 11 juillet 2016

Sites internet

- aclefeu.org
- appuii.wordpress.com
- assemblee-nationale.fr
- CGET.FR
- coconstruiregrenoble.fr
- fonda.asso.fr
- insee.fr
- [la dépêche.fr](http://la.depêche.fr)
- lagazettesdescommunes.com
- localtis.fr
- moissac.fr
- passansnous.org
- [Ressources et territoire.fr](http://Ressources.territoire.fr)
- Scoop.it.fr

Articles de presse

- GENESTIER P., « Rénovation urbaine : arrêtez le massacre ! », Le Monde, juillet 2012
- Hugo Soutra : Quartiers populaires : le Conseil national des villes veut en finir avec les clichés médiatiques 26/07/2016
- NUSSBAUM A., « Politique de la ville : quarante ans d'échec », Le Monde, février 2015

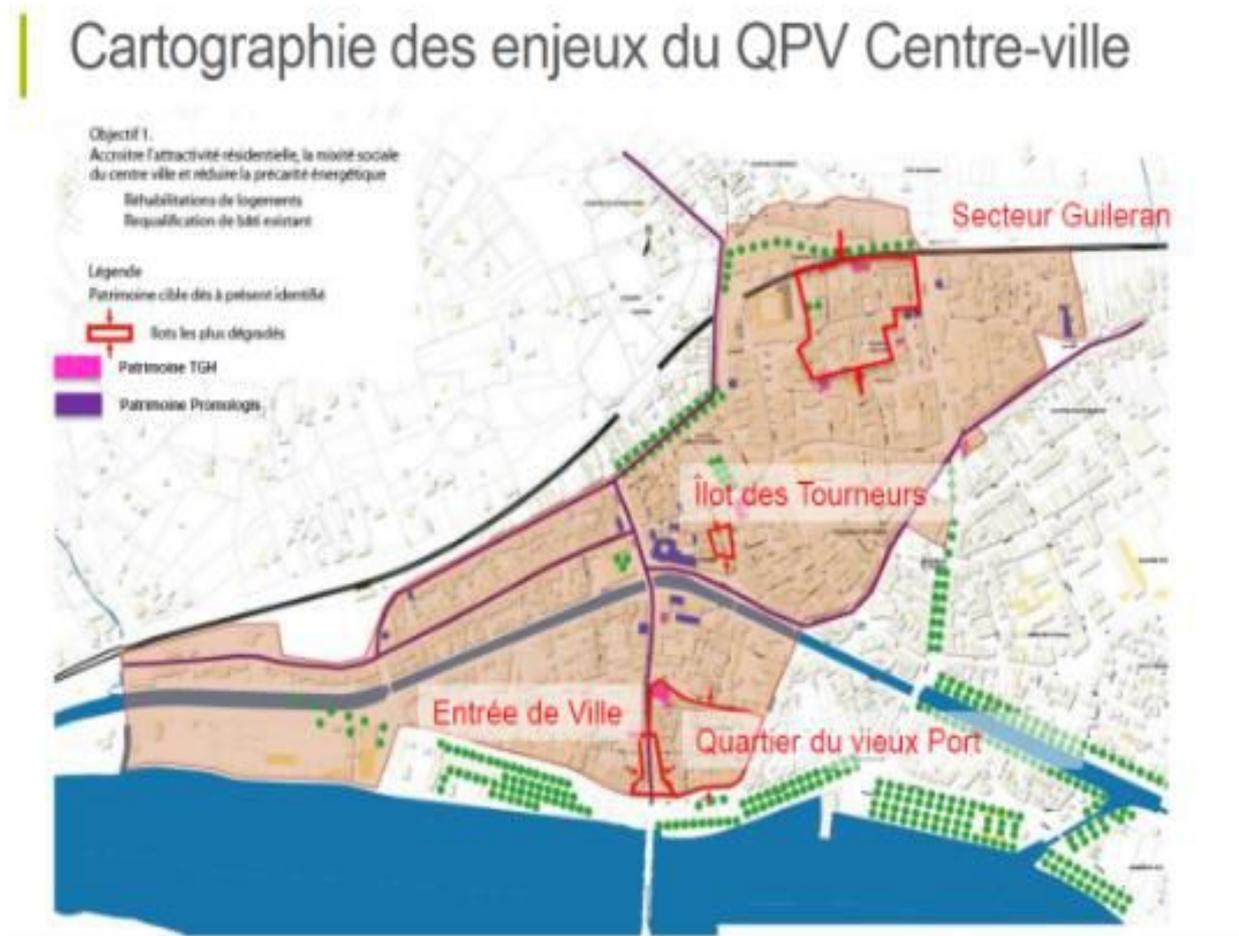
Annexes

Annexe : 1 situation géographique des deux quartiers QPV à l'échelle de la communauté
des communes

Les deux quartiers prioritaires de la Ville de
Moissac et zone des 300 m de TVA réduite à
5,5%



Annexe : 2 situation géographique du QPV Centre-ville



Annexe : 3 le protocole de préfiguration ANRU



Bientôt des séances de gym

Récemment, une promenade était prévue entre eux, mais la température a fait renoncer les organisateurs et la matinée s'est passée en partages de souvenirs, d'expériences professionnelles ou familiales. Martial Gourdet vendait des fruits et légumes, cet autre monsieur a longtemps travaillé pour une compagnie pétrolière en Afri-

je te connais, toi, tu es le fils de monsieur Untel ! ». Et des connaissances communes de lieux ou de personnes sont découvertes, des passerelles se créent. Rachid Chekouch, animateur de l'accueil-jeunes, souhaite renforcer cet échange et le poursuivre au-delà des temps de vacances : « un pique-nique en commun est déjà programmé, ainsi que des séances de gymnasti-

Et les jeunes, qu'en pensent-ils ? « on a vraiment l'impression d'être utile, on a envie d'y revenir ». Les objectifs de ces rencontres visent à donner un sens au mot « passerelle » : permettre aux personnes âgées de partager un temps de détente avec un jeune, permettre une transmission et un développement générationnel ; développer l'esprit de solidarité ; mettre en va-

lieu professionnel, celui de l'aide à la personne, ce qui peut aboutir à un projet scolaire et professionnel. L'opération aura des répercussions jusque dans la semaine bleue puisque une exposition sera préparée par les jeunes et les résidents de l'EH-PAD sur l'histoire des immigrés espagnols à Moissac.

ANRU-politique de la ville

Un pas vers la rénovation urbaine

La ville de Moissac, les services de l'État (direction des territoires et direction de la cohésion sociale), le conseil départemental, les bailleurs sociaux et le conseil citoyen se sont réunis le mois dernier à la mairie de Moissac pour assister à la signature du protocole de préfiguration de rénovation urbaine. Il y a un an, le contrat de ville de Moissac était signé et, parallèlement, les services de l'État informaient que le quartier du centre-ville (le

centre historique) était retenu afin de bénéficier de financements pour rénover le centre urbain et lutter contre les difficultés. Le mois dernier, nouvelle étape importante avec l'aboutissement d'un travail de partenariat qui permettra d'impulser une dynamique de revitalisation forte et de relancer l'attractivité. Grâce aux études réalisées sur le centre-ville, cette nouvelle étape permettra de réaliser une synthèse globale urbaine.



Jean-Michel Henryot signe le protocole de préfiguration. / Photo DDM

Annexe 5: guide d'entretien

Guide d'entretien sur les trois thèmes (cohésion sociale, mixité sociale et intégration) et les actions de la politique de la ville.

Questions :

Politique de la ville

- 1) Saviez-vous ce qu'on appelle politique de la ville (réponse générale) ?
- 2) Avez-vous reçu des informations sur les actions de cette politique publique ?
- 3) Avez-vous connaissances du fait que deux quartiers de la commune sont éligibles à la politique de la ville ? (le Sarlac et le centre-ville)
- 4) Comment voyez-vous le futur de la politique de la ville ?

Questions –sur différentes notions (cohésion sociale, mixité sociale et intégration) : le rôle des habitants

- 1) Participez- vous aux conseils citoyens ?
 - 4) Quelle communication a été mise en place pour faire connaître les conseils Citoyens? Qui s'en est chargé ? (*résidents et responsable conseil citoyen*)
 - 5) Comment avez-vous tenté de mobiliser les habitants ? (mettre en avant les différentes méthodes de la mobilisation institutionnelle) (*résidents et responsable conseil citoyen*)
 - 6) S'il y a eu réunion publique : comment s'est-elle déroulée, quels sont les acteurs ayant participé ? Comment ont-ils été mis au courant de cette réunion ? Etaient-ils nombreux ? (*résidents et responsable conseil citoyen*)
- A partir de quelle liste se fait le tirage au sort ? (*résidents et responsable conseil citoyen*)

– Y a-t-il des outils incitant les personnes les plus éloignées à participer au conseil citoyen ?
Si oui, lesquels ? (*résidents et responsable conseil citoyen*)

7) Pour vous c'est quoi l'utilité des conseils citoyens ? (*résidents et responsable conseil
citoyen*)

8) Que pensez-vous de la cohésion sociale (définition à l'appui) (*résidents et responsable
conseil citoyen*)

9) La mise en place de la mixité sociale va-t-il avoir des résultats escomptés dans les quartiers
prioritaires selon vous ? (*résidents et responsable conseil citoyen*)

10) Les étrangers arrivent-ils à être bien intégrés sur la commune ? (*résidents et responsable
conseil citoyen*)

11) Pensez-vous qu'il y a un autre moyen de concertation et de sensibilisations des résidents
des quartiers prioritaires sur les enjeux de la politique de la ville ? (*résidents et responsable
conseil citoyen*)

12) Avez-vous autres choses à ajouter ?

Résumé du mémoire

Dans le cadre de la fin de mes études, j'ai été amené à faire un stage dans une collectivité locale (mairie de la ville de Moissac), ce stage portait sur la mise en place du protocole de préfiguration de renouvellement urbain.

Dans l'exécution de cette tâche, j'ai décidé d'orienter ma réflexion sur la mise en place de la politique de la ville sur la commune de Moissac.

Ce mémoire s'articule autour des grandes questions que nous nous posons quant à l'application de la politique de la ville dans la petite ville de Moissac. La commune de Moissac est devenue éligible à la politique de la ville en juillet 2014, elle a depuis, lancée des études pour pouvoir apporter des réponses aux problématiques qui ont conduit la commune à son éligibilité à la géographie prioritaire des quartiers politique de la ville. A travers notre analyse nous avons essayé de répondre à la problématique suivante : en quoi la politique de la ville peut-elle contribuer au développement des habitants des quartiers prioritaire ?

L'objectif était de montrer les difficultés que connaissent les habitants des quartiers prioritaires à Moissac et les solutions envisagées par les acteurs locaux par le biais de la politique de la ville.

Summary of memory

As part of the end of my studies, I was led to do an internship in a local authority (mayor of the town of Moissac), the course focused on the implementation of urban renewal foreshadowing protocol.

In carrying out this task, I decided to focus my discussion on the implementation of the policy of the city in the town of Moissac.

This memory is built around the big questions we ask ourselves as to the application of the policy of the city in the small town of Moissac. The town became eligible for urban policy in July 2014, it has since launched studies to be able to provide answers to the problems that led the town to its eligibility for the priority geography of policy areas of the city. Through our

analysis we tried to answer the following question: how can the city policy contribute to the development of people in priority neighborhoods?

The aim was to show the difficulties that people in priority neighborhoods in Moissac and the solutions proposed by local actors through the city policy.

Mots clés

Politique de la ville

Rénovation urbaine

Cohésion sociale

Mixité sociale

Développement économique