



Fatiha BELMESSOUS
Université de Lyon / ENTPE/ CNRS UMR 5600

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN FRANCIA: UNA VISIÓN PARTICULAR DE LA COHESIÓN SOCIAL

COHESIÓN SOCIAL, RESPONSABILIDAD AMBIENTAL E INTEGRACIÓN URBANA
Seminario de investigación urbana // 29,30 y 31 de octubre de 2012

re-hab

EJES DE LA CONFERENCIA

- Presentación de la acción pública: contenido, referencias y objetivos;
- Geografía prioritaria: modos de designación de los barrios et territorialización de la acción pública;
- De la rehabilitación a la renovación urbana: cambio de referencias y contenidos;
- Diversidad social y banalización de los barrios: etnización de la problemática urbana y social

CONTENIDO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

CONTEXTO – Entre los años 80 y 2000: falta de claridad y de objetivos estables

Según H. Dubedout, primer presidente de la “Commission Nationale des Quartiers”: barrios “problemáticos” = laboratorios de experimentación.

Luego, extensión del método de intervención: voluntarismo político, territorialización de la acción pública, transversalidad y participación de los vecinos.

CONTENIDO – Conjunto de medidas, procedimientos y prácticas específicas destinadas a los barrios definidos como prioritarios por los municipios (1° designación) y por el « ministère de la ville » (geografía prioritaria).

PARTICULARIDAD - Lo «social urbain» - un campo de intervención pública ligada a menudo a políticas sectoriales (salud pública, acción social, justicia, vivienda, urbanismo, educación, etc.).

LA « GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE »: FABRICACIÓN DE TERRITORIOS CONSIDERADOS COMO PRIORITARIOS

Definición de un perímetro de intervención dentro del cual se relaciona « un problema » (barrio) y « su solución » (intervenciones transversales);

- H. Dubedout envía una carta a los alcaldes/préfets (representantes del Estado a nivel local) designando los barrios-laboratorio
- El modo de designación explica la existencia de la heterogeneidad de los barrios

4 CATEGORÍAS DE BARRIOS SEGÚN PH. ESTÈBE (geógrafo)

1°- BARRIOS EMBLEMÁTICOS: ANTIGUAS ZUP (GRANDES PLANES DE VIVIENDAS DE LOS AÑOS 60-70)

Asalariados, obreros (% importante de activos);

Jóvenes, extranjeros;

Tasa de paro y de precariedad relativamente baja en comparación con otros barrios de esta geografía

➡ Localización: Île-de-France y Rhône-Alpes

Barrio Les Minguettes, Vénissieux, Rhône-Alpes, años 2000



Fuente – GPV Vénissieux

2° - BARRIOS OBREROS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (SIDERURGIA, TEXTIL, CARBÓN)

Marginalización de los barrios como consecuencia de la transformación de los modos de producción industrial

Población francesa, a menudo de origen extranjero (pero no del Magreb);

Población que tiende a envejecer.

➔ Localización: Norte y Este de Francia

3° - BARRIOS DE HÁBITAT SOCIAL

Asalariados franceses (funcionarios o asalariados de una grande empresa nacional, a menudo función pública);

Tasa de paro y de precariedad más elevada en comparación con la categoría emblemática de los grandes planes de viviendas

➔ Localización: Oeste de Francia

4° - BARRIOS ANTIGUOS / INSALUBRES DE LOS CASCOS ANTIGUOS

Trabajadores autónomos, obreros de media edad , proporción importante de extranjeros;

Hábitat privado: inquilinos de apartamentos amueblados o propietarios ocupantes precarios



Localización: Sur y Norte de Francia

Consecuencias de la falta de claridad de la acción pública

- Aumento del número de barrios
 - IX° Plan (1984-1988): política de « desarrollo social urbano » y designación de 148 barrios;
 - X° Plan (1989-1993): 546 barrios;
 - XI° Plan (1994-1999): 1300 barrios
- Motines urbanos (1981, 1990, 2005) vinculados a este aumento (los alcaldes piden la intervención pública después de estos motines): riesgo social

¿CUÁLES SON LOS CRITERIOS QUE TIENEN EN COMÚN SITUACIONES TAN HETEROGÉNEAS? LOS MODOS DE DESIGNACIÓN

1. LA GEOGRAFÍA DEL HÁBITAT SOCIAL (GRANDES PLANES DE VIVIENDAS) O OBRERO (CITÉS OUVRIÈRES)

Papel de la « Union des Fédérations d'organismes HLM » y su razonamiento

PROBLEMA

Empobrecimiento de las familias → problemas de solvencia →
empobrecimiento de las viviendas → degradación

SOLUCIÓN

Rehabilitación de las viviendas → Ayuda estatal para las familias y solvencia hacia los organismos gestores para la rehabilitación
→ Rentabilidad de las viviendas

2 – LA REPUTACIÓN DE LOS BARRIOS

- Raíces: historia del barrio y sus vínculos con la ciudad

Ejemplos : las reubicaciones después de la guerra; la destrucción de chabolas y de barrios insalubres;

- Relato sobre la degradación / empobrecimiento del barrio:
 - # Amontonamiento de poblaciones « diferentes »
 - # Huída de las clases medias
 - # Mala reputación

3- LA AMENAZA

Años 90: palabras « áreas sensibles » / « banlieues »

⇒ Enfrentamientos entre jóvenes y policías: reforzamiento del criterio de sensibilidad (motines en Vaulx-en-Velin, en las afueras de Lyon en octubre 90)

⇒ Propuesta de los Servicios Secretos en 1993: « escala de evaluación de la inseguridad en los barrios sensibles »

↘ delincuencia en el comportamiento: incivilidad

↘ despolitización de los motines: rechazo de respetar las reglas sociales de vida

Citación del ministerio: « Más el barrio se ve afectado por dichas perturbaciones comportamentales, más crece la posibilidad de que se convierta en escenario de manifestaciones colectivas »

La geografía prioritaria: el uso de la estadística

- Años 90: afirmación por parte del Estado de una política orientada, centrada en las cuestiones sociales y en la rehabilitación de lo construido.
- **PROBLEMA** – ¿Cómo cercar la exclusión y concretizarlo en el espacio?
- **CUESTIÓN** – Transformar la geografía precedente (reputación, historia local) en « territorios-objeto » de una política de lucha contra la exclusión
- **MODO DE CALCULO**
 - # delimitar la población por unidades censales;
 - # definir las variables para caracterizar el grado de exclusión;
 - # definir valores medios de referencia para las comparaciones

Explicación del razonamiento

CONTEXTO

Asociación con el INSEE (Instituto Francés de Estadística)

CONSECUENCIA

Solo se tienen en cuenta los datos provenientes de las unidades censales limitando de este modo la definición de la exclusión

Criterios dejados de lado: alquileres no pagados, tasa de criminalidad, fracaso escolar, beneficiarios de prestaciones sociales

Tres etapas

- 1°: **Delimitar la población**

Manzana: unidad de empadronamiento. Definición de población por barrio

- 2°: **Definir variables que caractericen el grado/nivel de exclusión** - 3 posibilidades:

proporción de jóvenes menores de 25 años,
parados de más de 6 meses,
extranjeros.

- 3°: **Definir valores medios de referencia**

Para cada una de las 3 variables, se mide la diferencia con la media nacional, la media de la aglomeración y la media de la ciudad.

Resultados

Los barrios anteriormente designados se convierten en territorios – objeto de la acción pública (numero limitado)

Se trata de una cartografía designando lugares con una población potencialmente peligrosa para los demás (idea del riesgo social) y no una cartografía designando la exclusión social

1995: geografía prioritaria racional

CONTEXTO – se vota la ley “Pacte de Relance pour la Ville”, integrando la dimensión económica dentro de la acción pública

Clasificación de los barrios según su nivel/grado de dificultad

OBJETIVO – Ayuda fiscal y exención de cargas laborales para las empresas

« INDICE SYNTHÉTIQUE D'EXCLUSION » =

$$\frac{\text{Tasa de paro (- 6 meses) x tasa de los sin título x tasa de jóvenes menores de 25 años x población del barrio}}{\text{capacidad fiscal del municipio}}$$

Resultado - 1300 barrios

750 Zonas Urbanas Sensibles (751 en 2012)

230 Zonas de Redinamización Urbana (416 en 2012)

38 Zonas Francas Urbanas (104 en 2012)

Problemas que presenta este modo de cálculo

Barrios emblemáticos de las ZUP (Île-de-France excluidos; Rhône-Alpes no prioritarios en la lista ZUS);

- **¿POR QUÉ?** Capacidad fiscal de los ayuntamientos alta / tasa de paro poco elevada con respecto a la de otros barrios desfavorecidos de Francia.
- **SOLUCIÓN-** Recuperación para no disgustar a los elegidos locales y también cuestión de imagen (impensable: los barrios de « grands ensembles » no concernidos por esta acción pública).
- Integración del porcentaje de viviendas subvencionadas: 1º criterio de designación en la « geografía subjetiva ».

REHABILITACIÓN Y RENOVACIÓN URBANA

- Introducción de la noción de rehabilitación con la herramienta PALULOS – « Prime à l'Amélioration de Logement à Usage Locatif et Occupation Sociale » (mars 1977): subvención estatal
- Años 80-90: componente urbano de la « politique de la ville »



Fuente – GPV Vénissieux

Años 90-2000: se pasa de la vivienda a los espacios exteriores /
residencialización



BARRIO, LES MINGUETTES,
VÉNISSIEUX, RHÔNE-ALPES , AÑOS 1990. Fuente. GPV Vénissieux

LEY SRU (SOLIDARIDAD Y RENOVACIÓN URBANA), 13 DE DICIEMBRE DEL 2000

- Ampliación del enfoque :
 - ➔ De los barrios prioritarios al resto de la ciudad / aglomeración (transporte, vivienda social).

Art. 55: obligación de construir 20% de viviendas sociales en los municipios de más de 3500 habitantes (1500 en Île-de-France) que pertenecen a una aglomeración de más de 50 000 habitantes.

- Programa:
 - # rehabilitación de 150 000 viviendas,
 - # demolición de 150 000 viviendas,
 - # construcción de 150 000 viviendas.

OBJETIVOS Y REFERENCIAS DE LA LEY

- Luchar contra la segregación socio espacial: « menos HLM en donde hay ya demasiadas y más en donde escasean »,
- Favorizar la diversidad-mixidad social: homogeneización de la población considerada como problemática en los barrios.
- *« Repartir de manera más equilibrada la vivienda social para favorecer la mixidad ».*

LEY BORLOO, 1^{DE} AGOSTO DE 2003 – LEY DE ORIENTACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA RENOVACIÓN URBANA

- **MOTIVO** – *«Nivelar los barrios desfavorecidos mediante intervenciones en el entorno y el hábitat y permitir a cada uno de sus habitantes, un mejor acceso a la vida social y económica ».*
- Mono-funcionalidad : una de las causas de la segregación urbana y social.
- Art. 6 : *«El programa nacional de renovación urbana tiene como objetivo reestructurar los barrios situados en zona urbana sensible, favoreciendo la mezcla social (mixidad) y el desarrollo sostenible ».*

- **INSTRUMENTOS**

Agencia ANRU: reestructuración urbana de los barrios y reducción de la concentración espacial de la población desfavorecida mediante demoliciones masivas,

Perímetro ZFU: desarrollo de actividades económicas mediante la exención fiscal .

LOS TRES CONCEPTOS DE LA RENOVACION URBANA SEGUN LOS PRINCIPIOS DE LA ANRU

1- MIXIDAD SOCIAL

DEMOLICIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES EN LAS ZUS

Reconstrucción de viviendas subvencionadas en las ZUS pero de tres tipos: alquileres no reglamentados; viviendas de alta gama; viviendas construidas para la venta

Atraer a una población menos desfavorecida y de clase media hacia las ZUS

Reconstrucción de viviendas sociales fuera de las ZUS

Dispersar la población desfavorecida fuera de las ZUS

MIXIDAD SOCIAL

Reconstrucción dentro de la ZUS Les Minguettes, años 2009



Fuente – GPV Vénissieux



Fuente – GPV Vénissieux

2- NORMALIZACIÓN DE LOS « GRANDS ENSEMBLES »

DEMOLICIÓN DE VIVIENDAS SOCIALES EN LAS ZUS	Recomposición de la trama vial	Apertura del barrio	INTEGRACIÓN URBANA
	Creación de manzanas de pequeño tamaño	Mutación territorial/de los inmuebles	
REDISTRIBUCIÓN DE LAS PARCELAS/ RESIDENCIALIZACIÓN	Renovación de la morfología urbana	Transformación del espacio público en espacio « défendable »	
	Desarrollo de actividades económicas		



Fuente – GPV Vénissieux



Fuente – GPV Vénissieux

3 – LA COHESIÓN SOCIAL

DIVERSIFICACIÓN EN EL POBLAMIENTO DE LAS ZUS	Mejora de la reputación de los barrios	Disminución de la discriminación	Inserción social	COHESIÓN SOCIAL
	Reducción de la problemática social a cargo de los servicios públicos	Mejora la eficacia de los servicios públicos	Integración de normas sociales	
	Vecindad de grupos sociales diferenciados	Difusión de modelos socialmente positivos		
		Interacción de los vecinos	Desarrollo de vínculos sociales	

ENFOQUE	CUESTIÓN	OBJETIVO	ACCIÓN
<p>JACOBINO – REPUBLICANO</p> <p>« Acabar con los guetos »</p>	<p>BARRIO = PROBLEMA</p> <p>(concentración de hándicaps)</p>	<p>DISMINUCIÓN DE LAS DIFERENCIAS</p> <p>(nivelar los stocks / diluir mediante los flujos)</p>	<p>Reforzamiento de los servicios públicos y/o demoliciones</p>
<p>COMUNITARIO</p> <p>« Arriba los barrios populares ! »</p>	<p>BARRIO = SOLUCIÓN</p> <p>(recursos potenciales)</p>	<p>RECONOCIMIENTO Y EMPOWERMENT</p> <p>(reforzar la capacidad de acción del individuo y de los grupos)</p>	<p>Apoyo a las iniciativas individuales y colectivas</p>
<p>REFORMISTA</p> <p>« Laboratorios donde se inventa la ciudad de mañana »</p>	<p>BARRIO = SÍNTOMA</p> <p>(se considera el problema como general)</p>	<p>TRANSFORMACIÓN DE UN SISTEMA QUE GENERA EXCLUSIÓN</p>	<p>Experimentación institucional</p>
<p>NEOCONSERVADORA</p> <p>« Barrios bajo el control de cabecillas e islamistas »</p>	<p>BARRIO = AMENAZA</p> <p>(comunitarismo que rechaza los valores de la república)</p>	<p>MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO/REPUBLICANO DE LA COHESIÓN SOCIAL</p>	<p>Salida para los que lo merecen, castigo para los demás</p>

Fuente. R EPSTEIN y F. BELMESSOUS

DEBATE ABIERTO

- El peso de la ideología « mixidad social » sólo en los barrios ZUS
- Visión limitada, moralizadora e incluso caricatural de la « cohesión social ».
- Contradicción fundamental:
 - Omnipresencia de la cuestión étnica y de sus fantasmas;
 - Negación de la etnicidad: ausencia de debates

Problema de estos barrios según el contenido actual de la acción pública: la ilegitimidad de la población extranjera o de origen inmigrante