

Mixité sociale : pourquoi tant de controverses

*Par Christine Lelévrier,
professeur, Ecole d'Urbanisme
de Paris, laboratoire Lab'urba,
Université Paris-Est-Créteil.
Sociologue-urbaniste, elle
préside le comité scientifique
de l'Observatoire de la mixité
sociale (OMIS)*

La mixité n'est pas un terme académique et scientifique – même si les chercheurs, en se positionnant dans les débats, tendent à la faire exister comme telle. C'est bien avant tout un mot de l'action publique dont l'usage est relativement récent même si l'idée est ancienne, en particulier dans le champ des politiques de l'habitat et de la ville. Depuis les années 1990, la mixité est devenue un leitmotiv des discours politiques et un objet de débat dans les médias comme dans l'opinion publique. L'idée que la mixité, le mélange et la rencontre de populations différentes dans une ville sont préférables à la ségrégation ferait sans doute l'unanimité. Mais entre l'idéal et la pratique, il y a un monde. Du côté des citoyens, comme dit l'un des habitants interrogés dans ce rapport, « *la mixité, tout le monde en parle, mais personne ne la vit* ».

Certains choix d'évitement de collèges dans des quartiers pourtant mélangés le démontrent. Du côté de l'action publique, l'intention de favoriser la mixité peut servir des stratégies locales très diverses, pas toujours en adéquation avec l'objectif affiché. Ainsi, les politiques menées peuvent conduire à des effets différents, voire inverses de ceux escomptés ou annoncés. Comme le dit un élu interrogé dans ce rapport : « *Dire qu'il faut plus de mixité sociale aboutit souvent à dire : il faut moins de pauvres là où je suis.* »

Difficile alors de considérer la mixité comme une sorte d'état mesurable et stable dans le temps de la répartition de populations diverses, diversité dont on serait capable de définir les catégories, les échelles, les seuils. On peut bien sûr mesurer et cartographier des indices de ségrégation sur un territoire et montrer ainsi des différences socio-écono-

miques, sources d'inégalités. Mais d'une part, quelles seraient les références, les normes spatiales et sociales, permettant de considérer qu'il y a mixité ? D'autre part, les espaces considérés changent dans le temps ; ils varient aussi selon les mobilités des populations, transformant en permanence ces espaces. Enfin, est-ce bien de cela ou de cela seulement dont il s'agit dans les usages et les débats autour du terme « mixité », terme qui s'apparente souvent à une valeur, voire à une croyance ? Ce que l'on peut en tout cas observer et analyser, ce sont surtout des politiques mises en œuvre au nom de la mixité. Et ce dont on peut rendre compte, ce sont des controverses qui opposent le plus souvent chercheurs et acteurs, portant du reste davantage sur les ambiguïtés et paradoxes de ces politiques que sur les enjeux d'inégalités qui pourraient les justifier.

C'est bien l'objet de ce premier rapport de l'Observatoire de la mixité sociale qui aborde la mixité sous un angle particulier qui est aussi un champ d'action, celui de l'habitat, et le traite à l'échelle de l'Ile-de-France, région particulièrement concernée. Les rapports qui suivront auront vocation à traiter d'autres enjeux importants tels que l'école, la culture ou encore l'espace public. L'ensemble des contributions de ce rapport observe avant tout « la mixité en pratique » dans le champ de l'habitat, en croisant des regards de chercheurs, d'élus, de praticiens, d'habitants autour d'expériences locales, choisies par

UN TERME RÉCENT, UNE NOTION ANCIENNE

Difficile de répondre de façon tranchée sur l'origine de la notion de mixité sociale. Le risque est, d'un côté, de verser dans l'anachronisme en projetant dans le passé une notion du présent, de l'autre de céder au « présentisme » qui ferait surgir cette question de nulle part et ne permettrait pas d'en saisir les influences et origines. Les travaux des chercheurs, historiens ou sociologues, apportent néanmoins quelques éléments pour aborder cette notion avec le recul nécessaire.

Tout d'abord, dès lors que l'on se réfère au temps passé, il importe de dissocier le mot de l'idée. Le terme « mixité sociale » est récent, et son emploi pour des périodes antérieures relève de l'anachronisme. Il émerge progressivement dans le monde professionnel urbain dans les années 1980 et intègre le registre de l'action publique la décennie suivante. Pour autant, le principe selon lequel il serait préférable de mêler les groupes sociaux dans l'espace urbain plutôt que les séparer, est plus ancien. Les historiens s'accordent sur le fait que toute politique franchement ségrégative est refusée, par la gauche comme par la droite, pour toute la période contemporaine (1760-1960). Cela est lié à la diffusion de l'idéal démocratique, mais aussi, chez certains réformateurs, à la crainte de « l'entassement » dans les quartiers

populaires, qui évoquait à la fois les risques de débordements politiques, sanitaires ou moraux. Dès le XIX^e siècle, on observe la formulation, par les socialistes utopiques d'abord, puis par la première génération d'urbanistes, de projets de ville proposant un ordre social et urbain plus juste. On peut ainsi remonter le fil d'une histoire de l'habitat ou de la ville égalitaire depuis l'habitation communautaire utopique de l'Américain Robert Owen ou d'Etienne Cabet jusqu'aux phalanstères inspirés du philosophe Charles Fourier, fondés sur la cohabitation, la coopération et l'accès de tous aux équipements. Mais le consensus autour de ce principe politique n'empêche pas la diffusion, à partir de la révolution industrielle, de pratiques urbaines plus utilitaristes qui mettent en œuvre la séparation des groupes sociaux dans l'espace urbain. Il en est ainsi par exemple des cités patronales qui traduisent en plan les hiérarchies des usines : ouvriers d'un côté, contremaîtres de l'autre, ingénieurs plus loin.

Ensuite, la constitution du débat public autour de la mixité sociale dans l'habitat est à lire en parallèle de l'histoire des politiques du logement. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, la construction du logement et sa gestion restaient l'apanage des seuls acteurs privés (propriétaires, spéculateurs, industriels...), laissant les acteurs publics

le conseil scientifique, et mises en récit par des journalistes. Elles sont restituées dans un cadre plus général à travers une réflexion sur les questions de mesure et d'observation et un retour sur l'histoire des politiques du logement.

Mais il importe de revenir d'abord sur les sens du mot mixité, sur les intentions et instruments de l'action publique en matière d'habitat et sur la teneur des controverses liées aux ambiguïtés et paradoxes de la mixité.

DE L'UNITÉ DE LA VILLE À LA COHÉSION DE LA SOCIÉTÉ

Une des raisons pour laquelle la mixité a tant de succès du côté des politiques et de l'opinion publique tient au fait qu'elle peut représenter un double idéal : idéal de ville et idéal d'une société faite d'égalité, d'échanges et de solidarité.

La notion trouve d'abord ses racines chez les théoriciens de la ville et concepteurs de l'habitat qui considèrent la diversité comme un principe d'unité et d'équilibre, évoquant l'idée « d'harmonie » reprise autour de la construction des grands ensembles. Aujourd'hui encore, la ville idéale des urbanistes reste une ville dotée de toutes les fonctions, ouverte à tous les usages et tous les groupes sociaux. Les opérations de rénovation ur-

« à la porte » de la sphère de l'habitat. Si le refus d'une concentration de la pauvreté était donc largement partagé, il a fallu attendre l'adoption des premiers dispositifs d'action publiques en matière de logement à la fin du XIX^e siècle (aide à l'accès à la propriété puis premiers logements sociaux) pour doter les acteurs publics d'outils d'intervention sur le bâti et le peuplement.

Ainsi les premiers immeubles locatifs sociaux, dits habitations à bon marché, ont été conçus avec cette idée d'influer sur les modalités d'urbanisation d'un quartier, mais aussi sur leur peuplement, notamment par une forte sélection économique et morale des candidats. De même, les grands ensembles construits à partir des années 1950 étaient destinés, en théorie, à loger un large spectre de ménages et à créer une génération « d'hommes nouveaux », là aussi par opposition aux quartiers populaires traditionnels considérés comme des lieux pathogènes de concentration de la pauvreté. Ce n'est que dans un second temps que certains de ces mêmes quartiers ont été associés à des logiques ségrégatives et ont fait l'objet de politiques réparatrices dites de « mixité sociale ». Enfin, attention au mythe de la ville mixte ! La notion de mixité sociale renvoie souvent au mythe implicite mais récurrent d'une ville passée plus harmonieuse, où cohabiteraient plus facilement des catégories de population diverses. Ce mythe emprunte

parfois à l'image d'Epinal de l'immeuble haussmannien où se mêleraient ménages aisés dans les étages nobles et gens de peu dans les étages. Au-delà de cet exemple iconique, la ville historique était-elle effectivement plus mixte ? Les historiens n'apportent pas de réponse univoque, mais mettent en lumière des configurations mouvantes, variables dans le temps et surtout très contextuelles.

Le focus sur l'immeuble haussmannien par exemple, s'il témoigne certes de cohabitations inédites, a tendance à évincer la question des rapports de domination entre les différentes catégories sociales au sein de l'immeuble. A l'échelle urbaine, il élude par ailleurs le processus, parallèle à l'haussmannisation, d'extension anarchique des faubourgs et d'éjection progressive des catégories populaires des centres urbains.

Dernière précaution. La question de la mixité ne peut s'appréhender selon le seul critère de la répartition de la population dans l'espace, mais doit prendre aussi en compte la perception de cette répartition. Là encore, l'histoire montre des configurations variées. A situation apparemment égale, la perception peut être radicalement différente.

CLAIRE CARRIOU,
MAÎTRE DE CONFÉRENCES EN URBANISME
À L'UNIVERSITÉ UNIVERSITÉ PARIS-OUEST
NANTERRE LA DÉFENSE

baine ou les discours de ceux qui fabriquent la ville témoignent de la prégnance de cette représentation.

Ensuite, la mixité semble a priori une réponse simple à ce que certains chercheurs ont appelé « la nouvelle question sociale », celle d'une montée des processus d'exclusion liée à la précarisation de l'emploi et s'inscrivant plus fortement dans certains quartiers de la ville. Ce n'est pas un hasard si les premières politiques qui prônent l'idée de mixité sont celles qui visent des quartiers populaires. Le rapport d'Hubert Dubedout, alors maire (PS) de Grenoble, pose dès les années 1980 la concentration de populations pauvres et pour partie immigrées dans certains quartiers de la ville, comme un problème public. Autrement dit, par-delà les inégalités de classe sociale et de position sur le marché du travail, cette concentration produirait en elle-même des effets jugés négatifs, freinant l'intégration des habitants, rendant plus difficile la gestion des quartiers concernés et pouvant représenter un risque pour la cohésion nationale. C'est du moins la teneur des discours justifiant les politiques publiques ciblant ces quartiers.

Deux grands types de justifications idéologiques sont au cœur de ces politiques et se sont aussi affirmés dans le temps, participant de la forte adhésion du monde politique et des acteurs publics à l'idée de la mixité : l'idée « d'effets de quartier » négatifs et les valeurs républicaines attribuées à la notion de mixité.

Atténuer les « effets de quartier »

Ce postulat de l'action publique sera étayé par des travaux sociologiques menés à la fin des années 1980 aux Etats-Unis sur les ghettos noirs. Les analyses statistiques menées ensuite dans les pays européens tendraient à montrer l'existence, toutes choses égales par ailleurs, d'« effets de quartier » qui réduiraient les chances de réussite scolaire ou d'accès à l'emploi et limiteraient les trajectoires d'insertion des habitants des zones défavorisées. Parmi les explications avancées figurent la nature des réseaux – trop repliés sur la sphère familiale et communautaire – ; l'absence de modèles sociaux diversifiés ; l'adoption de normes sociales différentes de celles de l'ensemble de la société et, enfin, la mauvaise réputation du quartier qui pénaliserait ses habitants. On comprend alors que l'arrivée (ou le retour) des classes moyennes dans ces quartiers soit considérée comme positive, aussi bien pour ces dernières que pour les habitants. La cohabitation entre ces différents groupes sociaux permettrait à des comportements différents de se confronter et par ailleurs accroîtrait la viabilité des commerces et des services locaux. Nombreuses sont les critiques faites à ces théories, nous y reviendrons. Il n'empêche qu'elles servent la cause de la mixité, censée lutter contre les inégalités, favoriser une vie collective pacifiée, et présentée comme une action publique réparatrice et compensatrice. L'introduction du lieu de résidence comme nouveau critère de discrimination dans la loi en 2014, renvoie à cette idée d'inégalités de traitement fondées sur l'appartenance à des lieux concentrant des difficultés sociales.

Une valeur de la République

La France n'est pas le seul pays à mettre en œuvre des politiques d'habitat au nom de la mixité, dispositifs justifiés en partie par ce postulat d'effets de quartier. Pourtant, nulle part ailleurs, la mixité ne constitue une référence aussi transversale et n'est surtout autant associée à une certaine idée de la cohésion sociale et de « l'intégration ». La mixité est mobilisée dans les discours politiques comme une valeur de la République, faisant écho à celles d'égalité et de laïcité. L'association forte entre mixité et école, mixité et concentration de communautés dans les « banlieues » ou mixité et religion, a de quoi surprendre d'autres pays européens. Concernant l'habitat, au-delà de la question de la diversité de l'offre d'habitat et du mélange social, c'est très souvent celle de l'intégration des étrangers à la société française qui est sous-jacente. La crainte de voir se former des regroupements communautaires est très présente dans les débats. On est très loin, en France, de la reconnaissance de la diversité et de la différence qui, dans d'autres pays, se traduit par une perception plus positive des regroupements d'immigrés dans la ville ou débouche sur des politiques explicitement tournées vers ces groupes. Influençant fortement la conception

des politiques publiques, cette force « républicaine » de la mixité fait partie de ses ambiguïtés suscitant les critiques, nous y reviendrons.

Ces conceptions unitaires de la cohésion nationale et ces modèles universalistes ne sont pas sans effet sur les politiques du logement. Ainsi, le logement social reste ouvert au plus grand nombre et il n'est pas question en France de le réserver aux plus modestes, contrairement à l'orientation prise par plusieurs pays, dont le Royaume-Uni. De fait, la mixité sert aussi fortement d'argumentation du côté des bailleurs sociaux en faveur d'un maintien d'un logement social universaliste, justifiant son développement et sa diversification, d'où sa position particulière au sein de l'Europe.

UN INSTRUMENT CENTRAL

Parler de politiques de mixité sociale serait un peu abusif, mais il existe bien des politiques de l'habitat et de la ville menées au nom de la mixité sociale, dotées d'un arsenal législatif qui ne cesse de se renforcer depuis les années 2000. Ces politiques ont en commun un même objectif affiché de lutte contre la ségrégation, ainsi qu'une cible territoriale – qu'il s'agisse de patrimoines de logement, de quartiers ou de communes.

On peut distinguer deux formes d'action très différentes à la fois dans le type d'espaces concernés et dans leurs effets. La première et la plus ancienne vise des quartiers populaires dits « prioritaires », principalement les grands ensembles d'habitat social des années 1960, dans lesquels les pouvoirs publics cherchent à déconcentrer la pauvreté, et cela depuis les années 1980. Cette politique n'est pas propre à la France et a été mise en place dans d'autres pays européens qui avaient une forte part de logements sociaux construits à la même période (Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Suède...). La seconde, expérimentée depuis les années 1990, cible l'ensemble des communes du territoire national, qui, au contraire, concentrent des populations à hauts revenus, et dans lesquelles la loi incite à la construction de logements sociaux. Même si d'autres pays expérimentent localement des dispositifs incitant à construire du logement abordable dans ce type d'espaces urbains, la France est le seul pays à avoir instauré ce dispositif national ambitieux.

Les deux politiques sont de plus en plus étroitement liées, l'une visant plus de diversité dans les quartiers pauvres, l'autre dans les communes riches. Mais les intentions des politiques de transformation des quartiers populaires vont bien au-delà d'une simple diversité de la population. Cherchant à résoudre d'autres problèmes sociaux et démolissant des logements habités, elles ont des conséquences plus directes sur des populations qui ont peu de choix résidentiel et peuvent se retrouver déplacées ailleurs.

Ces deux politiques, déconcentration de la pauvreté par la rénovation/restructuration urbaine de quartiers prioritaires d'un côté et diversification de la population des communes aisées par la construction d'un quota imposé de logements sociaux de l'autre, ont en commun d'agir sur l'offre de logements.

Une troisième voie consiste à agir sur le peuplement de l'ensemble du parc social, neuf et existant, à travers une volonté de maîtrise concertée et territorialisée des attributions de logement ou/et des mobilités des populations, stratégie renforcée en France depuis 2013. Le logement social reste l'instrument principal de ces politiques menées au nom de la mixité, que l'on cherche à les démolir là où l'on considère qu'il y en a trop, à rééquilibrer l'offre neuve dans une logique de solidarité nationale, ou à infléchir son peuplement, à travers notamment des mesures visant les attributions de logements.

Déconcentrer la pauvreté et diversifier l'habitat

Les politiques les plus communes aux pays européens sont celles qui ciblent les quartiers pauvres, souvent qualifiés de « ghettos » dans une logique de lutte contre l'exclusion par la déconcentration, de dilution de la pauvreté. La rhétorique qui légitime ces politiques est assez consensuelle et repose sur la représentation négative de la concentration et des effets de quartier évoquée précédemment. En Europe, des politiques de quartier (*area-based policies*) ont été mises en place dans les années 1980, visant à lutter contre

GHETTOS OU « QUARTIERS-TREMPAINS » ?

Un grand débat traverse les sciences sociales : les quartiers populaires où se concentrent les migrants sont-ils des ghettos ou sont-ils au contraire des quartiers d'accueil, fonctionnant comme une première étape vers l'intégration ? La littérature française tend à privilégier la première thèse. Le livre de Doug Saunders, *Du village à la ville : Comment les migrants changent le monde* (Seuil, 2012), offre des éléments substantiels en faveur de la seconde.

A l'issue d'enquêtes au long cours menées à travers le monde, Doug Saunders entraîne son lecteur dans une vingtaine de quartiers de grandes métropoles où se concentrent des migrants, de la Chine à l'Amérique du Sud, en passant par l'Inde, l'Europe, l'Afrique et l'Amérique du Nord. La succession d'études de cas rend le propos parfois répétitif et c'est davantage un livre qui se butine qu'un roman qu'on lit d'une traite.

L'ouvrage se distingue par un optimisme qui en surprendra certains. Il fait des migrants un vecteur de dynamisme économique et d'enrichissement culturel. Il n'est sans doute pas anodin que Doug Saunders soit un journaliste canado-britannique qui travaille pour l'un des grands quotidiens de Toronto, *The Globe and Mail*.

Au Canada, en effet, l'immigration est quasi constitutive de l'identité nationale. Et ce pays est aussi l'une des patries du multiculturalisme. Ainsi, à l'heure où les discours dominants font des migrants une charge pour les services sociaux, des concurrents pour les travailleurs les plus fragiles, cette lecture ouvre d'autres perspectives. Le livre rappelle que, dans une économie mondialisée, les migrants sont souvent des ressources pour les échanges économiques. Cet optimisme peut paraître naïf et Doug Saunders fait peu de cas de la pression sur les salaires qu'exercent les migrants pour les emplois peu qualifiés. Et



aujourd'hui, avec la mise en place du Brexit, on sourit quelque peu quand on lit les pages mettant en avant les capacités intégratrices de la capitale britannique. Ceci étant, Doug Saunders montre de manière convaincante que les quartiers où se concentrent les migrants ne sont pas nécessairement des ghettos. Il réactualise ici un des modèles classiques de la sociologie : le modèle de l'assimilation spatiale proposé par les sociologues de l'Ecole de Chicago, dans les années 1920. Dans cette optique, quand une famille immigrée ou migrante rejoint un quartier où se concentrent d'autres familles de la même origine, elle ne vient pas s'enfermer dans un quartier plus ou moins ghettoisé, elle vient bénéficier des ressources que peuvent lui apporter ses compatriotes. Elle peut notamment monter une petite entreprise avec leur soutien financier ou leur aide matérielle. Elle peut également compter sur eux pour être ses premiers clients. Ces soutiens sont particulièrement importants lorsque l'on arrive dans un pays que l'on connaît mal et où l'on ne dispose pas d'un accès facile aux circuits économiques dits formels, et aux prêts bancaires notamment. Le quartier d'accueil des migrants et immigrés, loin d'être une nasse, peut alors être une base, un « quartier-tremplin » pour reprendre le terme de Doug

Saunders. Pour l'auteur canadien, là réside la clé qui doit fonder les politiques publiques : encourager ce rôle de tremplin.

Dans ce domaine, la France apparaît comme un contre-exemple. Les pages consacrées au quartier des Pyramides, à Evry (Essonne), ont une tonalité particulièrement négative, d'autant plus que Doug Saunders a mené son enquête au moment des émeutes de 2005. Deux points méritent que l'on s'y attarde. Le premier est la critique du logement social et de l'intervention jugée excessive de l'Etat. Doug Saunders ne nie évidemment pas les difficultés matérielles auxquelles se heurtent les migrants lorsqu'ils arrivent dans une grande métropole. Leurs conditions de logement sont trop souvent indignes. Leur proposer des logements publics peut alors paraître une bonne chose. Cela l'est, mais seulement en partie, car dans de nombreux cas, les familles qui s'en sortent le mieux sont celles qui se sont installées dans des quartiers où il leur était possible d'accéder à la propriété et d'améliorer ainsi progressivement leur sort, y compris en commençant par construire une baraque en tôle ondulée.

Doug Saunders veut pour preuve du caractère positif du processus ainsi enclenché la gentrification de nombreux quartiers d'accueil des migrants dans les grandes métropoles, à l'instar du cas devenu presque emblématique de Santa Marta à Rio Janeiro, favela dominant la plage de Botafogo devenue destination touristique. Ce type d'exemples est certes très discutable, car la gentrification est loin de profiter systématiquement aux habitants les plus modestes, notamment ceux qui ne sont pas propriétaires, mais il invite à la réflexion face à des grands ensembles des banlieues populaires françaises dont l'horizon est moins la revalorisation que la destruction. Doug Saunders critique également la faible évolutivité des grands ensembles. A la différence des quartiers anciens traditionnels ou des bidonvilles montés de bric et de

broc, les usages de l'espace dans les grands ensembles sont très normés. Il est très difficile pour une famille de monter une affaire, qu'il s'agisse d'une petite épicerie, d'un bar, d'un atelier de retouches ou d'un atelier de réparation automobile. C'est là un point souvent aveugle des grandes opérations de rénovation urbaine engagées en France. La question du commerce ou de l'artisanat est généralement ignorée et, quand elle est prise en considération, c'est seulement dans la perspective d'un service à apporter aux habitants, pas comme vecteur d'opportunités économiques locales. Les porteurs des politiques de rénovation urbaine ont là des leçons qu'ils seraient avisés de retenir.

La tonalité du livre est clairement libérale, au sens nord-américain de la notion. Il pense que les migrants sont les mieux placés pour savoir ce qui est bon pour eux et qu'ils devraient à ce titre décider autant que possible de l'aménagement de leurs quartiers. Il pense également que l'intégration économique peut mener vers l'intégration politique et sociale. Il considère aussi que la propriété individuelle est vectrice de réussite économique, et que si la puissance publique doit intervenir, c'est moins pour proposer des logements sociaux que pour garantir les droits de propriété des plus modestes dans des contextes où cela est loin d'être acquis (dans les favelas, par exemple, ou dans les quartiers squattés).

Cette vision est presque à l'opposé de celle qui oriente depuis des décennies les politiques publiques françaises, et ceci tant sous des gouvernements de droite que de gauche. On peut ne pas partager les orientations politiques de Doug Saunders. Et beaucoup de ses arguments sont discutables. Il n'empêche, dans le débat public actuel, la lecture de *Du village à la ville* est recommandable, ne serait-ce que pour mettre à l'épreuve ses propres convictions.

ERIC CHARMES

ces concentrations, au départ plutôt à travers la réhabilitation des logements et des mesures d'insertion sociale. Mais le bilan qui en est fait à la fin des années 1980 n'est pas très positif. En 1991, en France, le rapport de Jean-Marie Delarue (Conseil d'Etat), établi à la demande du ministre de la ville de l'époque, fait le constat d'une non-réduction de la pauvreté et d'une faible amélioration de la situation des habitants des quartiers concernés. Aussi va-t-il jusqu'à suggérer de renoncer à cet objectif « *illusoire* » de mixité sociale et de centrer les actions sur le développement économique de ces quartiers et l'emploi des habitants. Pourtant, à partir du milieu des années 1990, les instruments de ces politiques de mixité vont se renforcer avec des zones franches urbaines, incitant les entreprises à s'installer dans ces quartiers populaires (mixité fonctionnelle) et des mesures visant à faire rester les salariés ou à les attirer dans le logement social (Pacte de relance de 1996). En Europe, les politiques de quartier vont connaître une même inflexion vers des programmes lourds de démolition-reconstruction, visant à agir sur l'offre de logements et l'attractivité des lieux à la fin des années 1990.

La France avait amorcé ce mouvement en prônant le désenclavement et le renouvellement urbain dans une cinquantaine de quartiers. A partir de 2003, date de mise en œuvre du premier Programme de rénovation urbaine (PRU), cette option stratégique a été étendue à près de 500 quartiers et a pris une autre ampleur. La « diversification de l'habitat » en est l'instrument principal, ces programmes privilégiant dans ces quartiers une offre de logements aux formes architecturales et urbaines attrayantes, mais surtout aux statuts plus divers : locatifs privés et accession, sociale et privée. Seront principalement concernés les grands ensembles de logement social des années 1950-1960. Démolir une partie des logements sociaux, reconstruire du logement privé (locatif ou en accession) et reconstruire le même nombre de logements sociaux mais en dehors des quartiers dits en difficulté, telle est peu ou prou la logique de ce programme en France. Dix ans après, les rapports et bilans officiels comme ceux des chercheurs ont fait le même constat d'effets quasi-nuls sur l'occupation sociale des quartiers concernés.

Au lieu de conduire à une interrogation sur la pertinence et le sens de ces politiques, ces bilans ont conforté au contraire l'idée que l'échec de la mixité tenait à l'inefficacité des instruments. Ainsi, dix ans après, le Nouveau programme de renouvellement urbain de 2014 (NPNRU) s'inscrit dans la poursuite du précédent. Il durcit encore les conditions de mise en œuvre de la mixité, puisque 100 % de l'offre de logements sociaux doit se reconstruire hors de ces quartiers rénovés et dans des communes qui n'ont pas plus de 20 % de logements sociaux tandis que l'offre privée doit remplacer les logements démolis dans ces quartiers. La logique d'une déconcentration de la pauvreté est également plus prégnante puisque les 1 300 quartiers visés par la politique de la ville, dont 400 sont concernés par le renouvellement urbain, ont été retenus sur un critère unique, celui de la concentration de populations à bas revenus.

Dans une grande partie des pays européens concernés, ces programmes de restructuration urbaine et de diversification de l'habitat des quartiers populaires ont été arrêtés ou considérablement réduits. Ce ne sont pas tant les résultats mitigés des évaluations menées sur le devenir des populations qui ont conduit à l'arrêt de ces politiques que la réduction des budgets publics, laissant place à une mixité de gentrification essentiellement conduite par des acteurs privés et accélérant plus fortement le changement social. La France est l'un des rares pays à avoir maintenu une politique de la ville nationale qui reste assez ambitieuse et se trouve relégitimée par l'objectif de mixité.

Plus d'offre dans les territoires peu dotés

L'objectif de mixité sociale s'est aussi affirmé dans l'ensemble des politiques urbaines. Dans plusieurs villes européennes, des mesures peuvent être prises qui instaurent des quotas obligatoires de logements sociaux ou abordables, principalement dans le cadre des documents locaux d'urbanisme. Ces quotas pouvant aller de 20 % à 50 % dans les nouvelles opérations de logements. En revanche, la France est le seul pays à avoir adopté une loi visant à faire, sur l'ensemble du territoire, de la mixité par une répartition équi-

TORTUES ROUGES ET VERTES, LA THÉORIE DE THOMAS SCHELLING

Un quartier se paupérise lorsque des personnes pauvres s'y installent ou lorsque ses occupants les plus aisés le quittent. Ce type de transformation résulte en partie de la volonté de ces derniers de mettre les plus modestes qu'eux à distance, mais ce n'est qu'un aspect des choses. C'est ce que suggère un modèle élaboré au tournant des années 1970 par l'économiste Thomas Schelling, devenu Prix Nobel d'économie en 2005.

Ce modèle, qui fait aujourd'hui partie des grands classiques de la théorie sociale, analyse la répartition de la population en fonction de son degré de tolérance à la différence, sous l'hypothèse d'un libre choix du lieu de résidence. Ce modèle, très simple, a été repris pour simuler informatiquement les mécanismes de la ségrégation. La plus connue de ces simulations prend en considération deux populations de tortues caractérisées par leur seule couleur, des tortues vertes et rouges (les premiers modèles informatiques ont en effet été élaborés en logo, langage informatique dans lequel la tortue occupe une place importante). Ces populations sont mélangées aléatoirement sur un damier. Les tortues sont ensuite déplacées lorsque leur voisinage (qui compte huit cases) comprend trop de tortues de couleur différente de la leur, selon un seuil défini à l'avance, dit seuil de tolérance. Bien évidemment, lorsque ce seuil est bas, les déplacements successifs aboutissent à une séparation totale des deux populations. Mais l'intérêt du modèle est de montrer que, même lorsque la tolérance est relativement élevée (dans l'exemple, les tortues acceptent jusqu'à plus de la moitié de tortues d'une couleur différente dans leur voisinage immédiat), les deux populations restent nettement séparées, avec entre elles un espace tampon constitué par les cases libres.

Des travaux plus récents, s'appuyant des techniques de simulation beaucoup plus élaborées, sont allés plus loin, montrant que même lorsque les deux populations désirent se mélanger, l'espace reste très divisé. Ces modèles ont fait l'objet d'abondantes critiques, notamment de la part des sociologues. Ils ont de fait des limites claires. Ainsi, dans la réalité, la diversité des populations n'est pas réductible à deux couleurs. Ensuite, comme beaucoup d'autres modèles économiques, ils

reposent sur des hypothèses peu réalistes, attribuant aux individus des capacités de choix et d'action qu'ils n'ont que rarement. En matière de lieu de résidence, l'éventail des possibles est pour beaucoup de personnes très limité et les choix sont contraints par les ressources économiques.

Ces modèles éclairent cependant certains paradoxes des métropoles contemporaines. Ainsi, dans les quartiers en gentrification, beaucoup de ménages aisés affichent des convictions fortes en faveur de la mixité sociale. Mais, dans le même temps, plus les citadins sont attirés par la diversité sociale des quartiers en gentrification, plus les ménages les plus modestes de ces quartiers sont évincés au profit de ménages plus aisés qui, bientôt, se retrouvent entre eux. Ces modèles éclairent également les questions morales posées par la ségrégation. Ils soulignent que la spécialisation de l'espace n'est pas seulement, ni même nécessairement, le résultat d'un rejet de l'autre. Par conséquent, stigmatiser le séparatisme ne saurait suffire à assurer la diversité sociale. D'autres forces poussent au regroupement de populations semblables et à la division sociale des métropoles. L'une est tout simplement la possibilité de choisir son quartier d'habitation, et donc le type de voisinage avec lequel on veut résider. Ces constats ne disent toutefois rien de ce qu'il conviendrait de faire. Les économistes libéraux, dont Thomas Schelling faisait partie, pourront y voir une légitimation de la ségrégation comme prix à payer de l'exercice des libertés individuelles. D'autres y verront plutôt des enseignements pour l'action publique.

Grossièrement, on peut distinguer deux points de vue. Le premier consisterait à dire qu'il est vain et moralement douteux de vouloir lutter contre la spécialisation sociale de l'espace et qu'il faut concentrer l'action publique sur la redistribution des ressources plutôt que sur la redistribution des populations. L'autre souligne que si la diversité ne peut pas être obtenue par le seul jeu du marché immobilier, alors même qu'elle est tolérée, voire désirée, les pouvoirs publics doivent intervenir pour permettre un peuplement conforme aux idéaux collectifs, par exemple en imposant des formes de mixité.

ERIC CHARMES

librée des nouveaux logements sociaux construits. A partir de la loi d'orientation sur la ville en 1990, et surtout, de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) en 2000, la mixité est devenue une référence normative et prescriptive de l'ensemble des politiques urbaines. En réalité, ce n'est pas le terme de « mixité » mais celui de « diversité » qui jalonne la loi d'orientation sur la ville de 1990.

Cette loi constitue néanmoins la première tentative de produire ce que certains appelleront de « la mixité par le haut », forme de mixité que l'on pourrait qualifier de « moyenisation » des communes riches. Il ne s'agit plus seulement de réduire le logement social dans les quartiers populaires mais d'obliger les villes qui ont peu de logements sociaux à en construire, dans une logique stratégique de lutte contre la ségrégation. Cette mesure introduit des formes de solidarité entre les collectivités locales et vise une plus grande égalité d'accès au logement des populations à revenus modestes. Les principes de cette loi – très contestée par les partis de droite lors de sa promulgation – n'ont jamais été complètement remis en question par la suite, même si de nombreux amendements ont tenté de l'abroger ou sont parvenus à étendre les types de logement sociaux comptabilisés pour que soit atteint ou pas le seuil des 20 %. Au contraire, ils ont été poursuivis à travers la loi SRU de 2000 (article 55), qui durcit les contraintes pour les communes réfractaires ainsi que par la loi Duflot de 2012, qui oblige les communes à atteindre le seuil de 25 % de logements sociaux à terme.

Si ce dispositif législatif intéresse autant les Etats et les villes européens, c'est bien parce qu'en déplaçant la question de la mixité sociale vers des espaces favorisés, elle interroge aussi différemment le sens et les effets des politiques. Les risques de déplacement des populations à bas revenus et des familles immigrées hors de leurs lieux de vie, ou encore celui de la gentrification (embourgeoisement) des quartiers populaires au profit des classes moyennes et supérieures – dénoncés comme effets négatifs des politiques de rénovation des quartiers pauvres – ne sont pas vraiment pertinents pour cette forme d'action.

De plus, ces politiques de mixité dans les communes aisées s'attaquent bien à ce que certains chercheurs analysent comme le moteur de la ségrégation, celui d'une concentration de plus en plus forte des populations les plus aisées dans des espaces déjà très favorisés. Ce que l'Etat maîtrise moins toutefois, ce sont d'une part les catégories de logement social qui vont être produites, d'autre part et en partie en lien avec ceci, le peuplement de ces nouveaux logements sociaux, dans des contextes de villes attractives, où les demandeurs de logements sociaux ont un profil diversifié, ce qui en facilite la sélection. Autrement dit, logement social ne veut pas forcément dire faibles loyers ni ménages à bas revenus, dans des agglomérations tendues, où les loyers des logements sociaux neufs (même d'insertion) restent plus élevés que ceux du parc ancien.

Si cette forme d'action, différente dans ses intentions et sa cible, a une forte portée symbolique et politique, son impact sur la ségrégation n'en reste pas moins très marginal. En termes d'effets, ces opérations de logements sociaux neufs, que ce soit d'ailleurs dans les quartiers rénovés ou dans les villes qui en ont peu, ne changent pas tant que cela la structure sociale et spatiale de l'occupation du parc existant, social et privé. L'occupation du parc de logement existant, les mobilités et changements qui l'affectent, sont beaucoup plus structurants que la production neuve .

Agir sur l'occupation ou les mobilités

L'action sur l'occupation du parc social n'est pas nouvelle mais elle a pris des formes différentes à la fois dans les pays européens et dans le temps en France. Il s'agit d'introduire davantage de mixité non pas ou pas seulement en agissant sur l'offre de logements mais en maîtrisant davantage les mobilités et en agissant sur les attributions de logements, là où les acteurs publics ont une marge de manœuvre. Ces stratégies peuvent concerner des quartiers pauvres mais également se mettre en place à l'échelle de l'ensemble du parc social ou/et d'une commune. Elles rassemblent des dispositifs mis en place par des villes et des bailleurs sociaux pour infléchir le peuplement en jouant cette fois sur les flux de populations, en particulier entre les quartiers les plus pauvres et le reste de la ville.

Comment agir ? Ces actions consistent, par l'établissement de normes d'attribution des logements, ou bien à limiter l'arrivée de populations pauvres dans les quartiers pauvres, ou bien au contraire, à favoriser l'accès des ménages à bas revenus à des quartiers plus mixtes de la ville. En France, une répartition des plus démunis dans l'ensemble du parc social a été tentée dès les années 1980 puis 1990, à travers des protocoles d'accord entre communes et entre bailleurs sociaux. Cette limitation de l'arrivée de pauvres dans les quartiers pauvres a été mise en oeuvre également de manière encore plus volontariste à Rotterdam, aux Pays-Bas. En 2004, une loi a interdit l'accès des demandeurs de logement disposant de faibles ressources aux quartiers concentrant déjà des populations pauvres. Dans ces dispositifs, les critères retenus pour la mixité sont à la fois les niveaux de revenus des ménages et des seuils de concentration de populations pauvres. L'autre manière de déconcentrer la pauvreté est d'aider les habitants des quartiers les plus pauvres à partir ailleurs, dans des quartiers plus mixtes. C'est bien la logique du programme américain *Moving To Opportunity (MTO)* qui aide – y compris avec une compensation de loyers éventuellement plus chers ailleurs – les habitants de quartiers concentrant un taux de pauvreté important, dans des villes comme Chicago ou Baltimore, à se loger dans des quartiers qui doivent être plus mixtes.

Les effets de ces politiques sont restés très mitigés. Les politiques dont l'objectif était de répartir les ménages à bas revenus ailleurs que dans les quartiers pauvres ont surtout conduit à limiter leur accès aux seules fractions de logement qui proposent des loyers modérés, soit ceux des quartiers populaires, sans pour autant ouvrir des possibilités ailleurs. Celles qui, aux Etats-Unis, ont favorisé les mobilités de ménages pauvres vers des quartiers mixtes n'ont pas de manière certaine amélioré les trajectoires socio-économiques des populations, même si elles ont pu réduire le sentiment d'insécurité des personnes concernées.

Il semble encore plus difficile d'agir sur l'occupation que sur l'offre. Les raisons tiennent à la fois aux résistances des acteurs impliqués dans la gestion des attributions à s'accorder sur ce type de politiques, et surtout à leur multiplicité. Par ailleurs, et de manière paradoxale, les logiques de gestion du peuplement du parc social ont plutôt tendance à privilégier la préservation de quartiers dits mixtes ou « fonctionnant bien » et donc, à éviter d'y accueillir les plus modestes. Enfin, ces politiques de maîtrise et de distribution institutionnelle des populations ne correspondent pas forcément aux aspirations des personnes concernées.

Processus de concentration

Depuis 2012, des réflexions ont été menées à la fois sur la nécessité d'une plus grande mixité et sur celle d'un égal accès au logement social des demandeurs. Elles ont conduit à la mise en place de lois et/ou à l'introduction de dispositifs successifs dans les lois plus récentes. Les dernières lois (*ALUR*, égalité citoyenneté) ont surtout confirmé des tendances anciennes, notamment celle du rôle particulier du parc social concernant l'accueil des plus démunis et/ou des publics prioritaires. Désormais, 45 % des attributions de logements sociaux doivent être consacrés à des publics prioritaires. Comment alors concilier ces objectifs d'accueil des populations à faibles ressources et/ou en situations prioritaires car relevant du droit au logement, avec des objectifs territoriaux de mixité sociale quand l'essentiel de l'offre pour ces publics se trouve dans les grands ensembles ou dans les logements dégradés des centres anciens ? Contradiction lancinante des politiques de l'habitat, comme le montre le retour historique plus approfondi sur les politiques de logement de ce rapport, et qui explique une partie des processus de concentration.

Dans les nouvelles lois, ce sont les structures intercommunales qui sont censées à la fois garantir une transparence dans la gestion de la demande de logement social et concilier droit au logement et mixité sociale. Leur rôle est renforcé dans la mise en oeuvre de politiques « d'équilibre » au travers des Conférences intercommunales du logement qu'elles copilotent avec l'Etat. Elles peuvent imposer des objectifs quantifiés d'accueil des ménages les plus modestes en dehors des quartiers prioritaires, réactualisant ainsi une

vieille idée qui a bien du mal à se mettre en place. Des expériences locales intéressantes voient le jour pour introduire plus de transparence dans les attributions de logement mais elles sont surtout menées hors de l'Ile-de-France.

De plus, les orientations préconisées dans la loi égalité ont l'intérêt de déplacer les enjeux de la mixité du côté des inégalités d'accès au logement et les outils, de l'offre à la gestion des logements existants.

DÉBATS ET ARGUMENTS DE LA CRITIQUE FAITE PAR LA RECHERCHE

C'est surtout autour des programmes de régénération urbaine, de rénovation des quartiers populaires en Europe et de l'idée de créer de la cohésion sociale par la diversité de l'habitat, que les débats sur la mixité ont été les plus vifs. Sur quoi portent alors les critiques des chercheurs ? En écho à l'affirmation de la mixité comme objectif de politiques publiques, on ne peut que constater une certaine permanence de la teneur de ces débats. Peu ou prou, ils s'articulent autour de trois dimensions de la mixité, reprises de manière récurrente depuis trente ans : le flou et l'ambiguïté de la notion et de la mesure de la mixité ; les postulats sociologiques qui servent à justifier son bien-fondé ou asseoir des croyances ; le sens caché des politiques menées en son nom et leurs effets au mieux mitigés, au pire, négatifs ou paradoxaux.

Une mixité qu'on ne peut définir

La notion de mixité soulève encore plus de difficultés de définition et de contours que celle de ségrégation à laquelle elle est très souvent opposée. Si l'on peut comprendre la mixité comme valeur et croyance partagée, en revanche, il est difficile d'en donner une définition consensuelle et aucun texte de l'action publique ne s'est d'ailleurs hasardé à le faire. Toutes les réflexions d'acteurs et toutes les politiques menées se sont finalement accordées sur deux critères assez neutres : part du logement social et niveaux de revenus des populations – critères retenus également dans d'autres pays. L'interview d'Olivier Piron, qui a participé à des tentatives de définition des critères de la mixité pour l'action publique au moment de la LOV, revient sur cet exercice impossible dans ce rapport. Par ailleurs, la contribution de celui-ci sur la question des mesures de la mixité approfondit cette question et montre bien les difficultés d'une définition et d'une mesure par des indicateurs, qui s'apparente alors plus à une approche des facteurs d'inégalité.

Mixité sociale ou ethnique ?

Son intérêt réside justement dans le fait qu'elle n'est pas définie et que chacun peut lui donner le contenu qu'il désire. De ce point de vue, l'ambiguïté la plus critiquée et la plus mise en exergue par les chercheurs est sans doute celle d'une mixité dite sociale qui, de fait, dans les discours, les pratiques et les politiques renvoie le plus souvent à une « mixité ethnique ». Pour le dire autrement, la mixité pourrait se définir comme une situation de mélange entre groupes sociaux appartenant à des catégories socioprofessionnelles différentes, ayant des situations socio-économiques et des revenus divers. Pourtant, de manière plutôt indirecte dans les politiques publiques, et plus directe dans les discours et propos d'acteurs publics et surtout d'habitants, c'est plutôt d'origine ethnique, réelle ou supposée, de couleur de peau ou/et d'appartenance religieuse, dont il est question. Ce qui tendrait à conforter l'analyse plus générale faite par une partie des chercheurs d'une forme de racialisation accrue des rapports sociaux. Ce n'est d'ailleurs pas le moindre des paradoxes de voir que, plus la mixité est affirmée comme un objectif quasi universel de politiques publiques, plus ces références au regroupement de populations étrangères et immigrées, aux « descendants d'immigrés » – comme les nomment la dernière enquête « *Trajectoires et Origines* », de l'Institut national d'études démographiques (INED) –, sont euphémisées.

Cette ambiguïté des politiques publiques a au moins trois incidences que les chercheurs mettent en débat. Elle conduit à ne pas mettre en place d'actions ciblées sur les

besoins spécifiques des publics immigrés, ce qui va de pair avec la quasi-absence dans la statistique publique de données concernant les origines supposées ou réelles, contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays européens. Elle peut conduire à des politiques d'exclusion et de discrimination fortes mais non visibles, dans l'accès à l'emploi et au logement. Elle amène à une situation paradoxale, consistant, pour les acteurs locaux, à ajuster leurs pratiques et formater leurs actions pour qu'elles puissent, sans le dire, servir à mener des actions en direction de certains publics. Pour les groupes concernés, cette non-reconnaissance de la diversité et des discriminations est une forme de déni difficile à accepter, enjeu sous-jacent dans les émeutes de 2005. Cette ambiguïté d'une mixité dite sociale alors que les discours et pratiques parlent sans le dire de mixité ethnique est d'autant plus critiquée que le modèle républicain, souvent invoqué pour la justifier, est de plus en plus mis en cause pour ses défaillances. Une grande partie des propos relatés dans les contributions de ce rapport illustrent bien ces glissements et ambiguïtés.

Des effets de quartier positifs ?

La recherche interroge fortement tous les présupposés de la mixité qui lui prêtent des effets positifs à la fois sur les trajectoires sociales des plus pauvres et sur les relations entre des groupes différents. L'analyse des situations de cohabitation et des processus de distance sociale nuance voire contredit ces présupposés.

Une partie des chercheurs reste tout d'abord sinon critique, du moins très réservée sur la notion « d'effets de quartiers », autrement dit sur le fait que vivre pauvre dans un quartier pauvre augmenterait les inégalités et diminuerait les opportunités d'intégration par le travail et dans la société. Ceux-ci ne contestent pas tant la véracité statistique de ces effets que la manière dont on va les interpréter. S'il y a des effets de quartier que la mixité pourrait atténuer, comment expliquer alors que le déplacement des ménages pauvres vers des quartiers plus mixtes, effectués dans les politiques américaines, change si peu de chose à leur destin ? Par ailleurs, certains chercheurs insistent sur des effets de quartier positifs qu'il ne faudrait pas évincer de la réflexion. Plusieurs recherches montrent en effet, et depuis longtemps, que les solidarités et les réseaux des quartiers populaires peuvent faciliter l'accès à l'emploi. Niant la diversité des quartiers populaires et utilisant le communautarisme comme disqualification, le discours sur la mixité occulte ainsi les ressources que les habitants peuvent trouver dans ces espaces résidentiels. Par ailleurs, cette approche en termes d'effets de quartier renforce encore l'idée de ghettos dont on ne partirait pas, alors que les populations continuent d'y avoir des trajectoires. Enfin, les postulats sur ces effets vertueux de l'arrivée de classes moyennes tendent à opposer classes moyennes et classes populaires sans d'ailleurs prendre en compte les évolutions des contours de ces catégories. En faisant des classes moyennes les vecteurs de la mixité, ces politiques sont porteuses d'un jugement de valeur légitimant leurs normes sociales, leur capital social, aux dépens des sociabilités et pratiques des cultures populaires, perçues presque uniquement comme déviantes. Or, les effets intégrateurs de la présence des classes moyennes dans les quartiers populaires sont plus affirmés que démontrés. L'action publique ne fait ainsi que renforcer des rapports de domination existants et la caricature des positions et des relations qui sont beaucoup plus nuancées, d'un côté comme de l'autre.

La diversité d'un quartier ne définit pas les relations sociales

Les vertus de la mixité reposent sur des idées reçues que la réalité des relations sociales contredisent. Les sociologues savent bien que les choix résidentiels comme ceux des pratiques sportives ou des écoles ont plus à voir avec des processus de distinction sociale que de mixité, tendant à rapprocher ceux qui se ressemblent. Il n'y a pas plus homogènes socialement que les quartiers et villes des classes supérieures. De plus, habiter à côté de gens qui nous ressemblent facilite le partage de normes et de façons de vivre communes. Mais si règle sociologique il y avait, elle serait plutôt de considérer qu'il n'y a pas de lien établi et systématique entre un type de composition sociale hétérogène ou homogène et le type de relations que les uns et les autres vont établir. Les différents

travaux menés sur la cohabitation dans les quartiers anciens centraux en pleine transformation sociale montrent bien la diversité locale des pratiques et des représentations de la mixité sociale des groupes en présence et en particulier des classes moyennes. Que se passe-t-il donc quand les politiques s'en mêlent et essaient à la fois d'aller contre ces tendances et de contraindre à la diversité ? C'était déjà le projet utopique des grands ensembles. Or, les sociologues des années 1970 l'ont montré : le rapprochement contraint de populations différentes dans ces ensembles ne réduit pas forcément la distance ni les conflits et rend plus difficile les accords sur une sorte « d'usage moyen » d'espaces communs. C'est ce qu'ont confirmé d'autres travaux par la suite, ceux menés dans les quartiers rénovés invitant toutefois à contextualiser les groupes en présence et leurs rapports et à sortir d'oppositions sociales trop schématiques entre « anciens » et « nouveaux ». Cela ne veut pas dire que lorsqu'il y a cohabitation de populations diverses, des relations et rencontres ne s'établissent pas. Mais ce n'est pas parce que des groupes sociaux différents vont cohabiter dans un même quartier, un même immeuble, qu'ils vont se parler, entrer en relation et que cela produira des effets sur la vie quotidienne et la situation des uns et des autres. Par ailleurs, les relations sociales ne se limitent pas au lieu de résidence.

Des risques d'effets pervers

Au-delà de ces critiques sur les postulats qui fonctionnent presque comme des croyances, les chercheurs interrogent surtout les effets des politiques conduites au nom de la mixité. Tout d'abord, comme le montrent les rapports successifs de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), ces politiques n'ont pas réussi à réduire les écarts des indices de concentration de populations pauvres et de chômeurs entre les quartiers dits défavorisés et leur environnement. Même constat suite aux opérations urbaines où cette concentration reste forte à l'issue des 140 000 démolitions et de la construction d'un parc privé, resté très marginal dans les quartiers rénovés entre 2003 et 2013. Ensuite, les situations des populations visées n'ont pas vraiment été améliorées et dans beaucoup de pays et de quartiers, les opérations de rénovation menées au nom de la mixité ont plutôt eu des effets négatifs. Dans certaines opérations, elles ont conduit à déplacer des populations pauvres et immigrées ailleurs et à les remplacer par des classes moyennes et supérieures, faisant disparaître la diversité des populations. En France et aux Pays-Bas, elles ont plutôt, là où les bailleurs sociaux ont pu réguler les relogements, conduit à reconcentrer sur place les populations les plus pauvres.

Sans doute faut-il ajouter que les stratégies les plus fréquentes des communes et des bailleurs ont consisté, en France, à vouloir faire rester les ménages salariés du quartier sur place, manière plus sûre de maintenir une certaine diversité de populations qu'en voulant attirer une demande de classes moyennes extérieures, qui, le plus souvent, n'existe pas. C'est une des raisons pour laquelle ces acteurs locaux ont pu favoriser de petites ascensions résidentielles pour des ménages à revenus modestes mais ne connaissant pas pour autant des situations de précarité. En revanche, ces stratégies n'ont pas vraiment touché les plus modestes, souvent déplacés dans des logements ou quartiers équivalents en qualité, mais plus chers. La rénovation aurait ainsi amélioré le cadre de vie mais pas vraiment les conditions de vie des ménages, ou du moins aurait favorisé plutôt les habitants ayant un peu de revenus.

Dans les espaces plus favorisés, les évaluations restent nuancées, comme le montrent très bien les contributions du rapport, centrées sur ces politiques et leurs effets. D'abord parce que des villes volontaristes ont joué le jeu de la construction de logements sociaux. Ensuite parce que malgré les résistances et les oppositions des habitants, des populations nouvelles parviennent à se loger dans des espaces auxquels elles n'auraient jamais eu accès sans ces politiques. Là encore, l'action publique produit une offre de logements, peut jouer sur les attributions mais n'a pas la maîtrise de la façon dont les populations vont vivre ensemble et dont les nouveaux arrivants vont s'approprier leur nouveau lieu de vie. Ce que montre bien la contribution de ce rapport sur la ville de Versailles, c'est

qu'en déménageant là, les nouveaux arrivants n'ont pas seulement changé de logement mais changé totalement d'environnement urbain et social. Pas toujours bienvenues, les populations pauvres et immigrées, arrivant dans ces quartiers parisiens ou versaillais, peuvent ressentir fortement la stigmatisation. Mais ces recherches mettent toutes en avant l'importance de la trajectoire antérieure et de la marge de choix résidentiel des ménages qui arrivent dans ces nouveaux logements, dans la perception et le vécu de ces cohabitations. Ceux qui aspiraient à un changement apprécient alors pleinement leur nouvel environnement. Les chercheurs mettent en avant les contradictions des politiques menées, entre droit au logement et mixité. La mise en œuvre du droit au logement (DAL) et de la loi SRU renforce ces contradictions, encore plus en Ile-de-France qu'ailleurs, comme le montrent dans ce rapport l'histoire des politiques du logement et la contribution de Fabien Desage.

Enfin, la mixité n'est pas seulement un objectif, c'est aussi l'aune à laquelle les effets des politiques sont évalués, ce qui conduit à une impasse. En effet, la réduction des écarts, qui risque de n'être mesurée en 2020 que sur le seul critère des revenus, devient le seul indicateur d'échec ou de réussite de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Or, on sait que deux processus structurent ces écarts : l'évolution de la situation économique et la mobilité qui conduit à faire partir les plus riches et à faire entrer des populations plus pauvres. Aussi, ne pas prendre en compte ces mobilités et leurs effets (alors que près de la moitié de la population a changé), interdit d'apprécier d'éventuels effets positifs des politiques menées en direction des populations. Et c'est bien ce qui se passe avec ce type de mesures. De fait, les trajectoires sociales et résidentielles de ces dernières ne sont suivies ni dans le temps ni dans l'espace. Or, les populations qui partent sont sans doute celles qui ont bénéficié le plus de ces politiques ou, au contraire, qui ont été déplacées faute de pouvoir assumer les augmentations de loyer. Dans un cas comme dans l'autre, mesurer les effets à l'aune de la mixité revient à apprécier les changements du quartier rénové mais pas les effets sur le devenir des populations.

VERS « L'APRÈS MIXITÉ »

Si en dépit des critiques qui lui sont adressées, la mixité demeure une catégorie fondatrice de l'action publique, c'est aussi parce qu'elle soulève des enjeux importants auxquels les pouvoirs publics essaient d'apporter des réponses, enjeux d'inégalités et enjeux de cohésion. Trois questions différentes sont posées à travers cette mise à l'agenda public de la mixité sociale autour desquelles pourraient s'amorcer des dialogues chercheurs-acteurs.

La stratification classique en différentes classes sociales se complexifie avec la moyennisation de la société et la précarisation du travail, multipliant les types de situations et leur l'alternance de ces situations. Dans un contexte de polarisation sociale des espaces urbains, les capacités de mobilité et d'égalité d'accès à la ville, à l'emploi et aux services, quel que soit son lieu de résidence deviennent cruciales. Mais plutôt que de vouloir atténuer des effets de quartier par la mixité locale, l'enjeu n'est-il pas avant tout la reconnaissance par les pouvoirs publics des inégalités d'accès, et le mot-clé, celui d'accessibilité ? Et se poser la question des inégalités déplace sans doute la question à la fois vers les politiques visant des populations plus que des territoires, vers l'adaptation des politiques régaliennes à la diversité des territoires quitte à mettre en œuvre de véritables politiques de discrimination positive. Cela repose également de manière plus large, la question du logement abordable dans la ville, qu'il s'agisse pour les collectivités dans lesquelles les prix ne cessent de monter, d'assurer le maintien des familles et des ménages à revenus modestes et moyens, ou s'il faut éviter de concentrer les publics prioritaires dans les quartiers déjà précarisés, d'être en capacité de produire du logement très abordable ailleurs et aux mêmes conditions... Par ailleurs, cette question des inégalités d'accès pose de manière indirecte celle de la lutte contre les discriminations, et en particulier les discriminations ethniques.

Les ressources financières

La deuxième question renvoie à d'autres types d'inégalités, territoriales et financières, entre « les gestionnaires de territoires » que sont en particulier les collectivités locales et les bailleurs sociaux, entre ceux qui gèrent avec très peu de ressources financières et humaines des espaces où se concentrent des populations pauvres, et ceux qui, au contraire, gèrent des espaces où se cumulent les richesses. Plus il y a concentration de populations à bas revenus et précarisées, plus l'amélioration des aménités et les dépenses sociales seront importantes et nécessaires. A l'inverse, plus il y a concentration de populations à hauts revenus, peu menacées par le chômage et dotées de capitaux économiques et culturels, plus les recettes seront importantes et permettront d'améliorer une situation déjà privilégiée. Autrement dit, les enjeux sont aussi politiques et économiques. Les politiques de mixité ne sont, là encore, pas forcément la réponse la plus pertinente à ces inégalités. La question posée derrière la mixité est ici celle de l'équité territoriale à différentes échelles. Ainsi, les élus de Seine-Saint-Denis se sont mobilisés depuis 2009 pour tenter de faire reconnaître des « discriminations territoriales » affectant leur commune et stigmatisant leur population. Mais dans un contexte de réduction de la capacité des Etats à redistribuer (distribution qui existe encore en France à travers la Dotation de solidarité urbaine), la répartition spatiale des populations en fonction de leurs ressources peut devenir un facteur de plus en plus important de ces inégalités territoriales, non sans effet en retour sur les populations. Peut-on en effet répondre au maire d'une commune dans laquelle 60 % de la population est en dessous du seuil de pauvreté, qu'il faut considérer ses quartiers populaires comme une ressource pour sa population alors même que l'Etat ne lui donne pas plus de moyen pour faire face à la situation ? La mixité repose des questions de solidarité, de fiscalité et de redistribution, trop peu souvent évoquées.

Les interactions sociales

La troisième question relève davantage de la cohabitation et des interactions sociales, dans des contextes de diversité et de polarisation sociales accrues. Dans un contexte où la sociabilité par les réseaux traditionnels et le travail tendent à se réduire et où les espaces résidentiels sont de plus en plus socialement marqués, la cohabitation à l'échelle du quartier et de la ville se pose avec plus d'acuité. A cela s'ajoute le fait que les collectivités sont confrontées à des difficultés de gestion de ces quartiers et peuvent se sentir démunies devant des phénomènes de repli, de tensions, voire de séparation sociale des différents groupes. S'il ne faut pas attendre de la diversité de l'habitat plus qu'elle ne peut offrir, la mixité repose les questions autour du lien social, au sens sociologique du terme. Comment gérer une ville de plus en plus diversifiée dans lesquelles émergent des formes de rejet de l'altérité ? Ces questions, là encore, ne sont pas nouvelles. On peut néanmoins être frappé à la lecture des contributions par la façon dont les différences sociales et les enjeux de ces cohabitations sont en permanence ethnicisés, aussi bien du côté des acteurs publics que des habitants interrogés. Les questions en suspens sont doubles. Comment alors produire des opportunités de rencontre, de côtoiement, pas forcément à l'échelle du lieu de résidence mais dans les espaces publics de la ville ? Et comment faire en sorte que des groupes sociaux socialement et/ou culturellement différents puissent cohabiter ? L'acceptation de la différence, autant supposée que réelle, constitue vraiment un enjeu caché de la cohabitation, et la prise en compte des discriminations, un enjeu de l'action publique.

A quoi peut servir alors le croisement de regards sur les mixités sociales dans l'habitat en Ile-de-France proposé dans ce rapport ? Les contributions qui suivent confortent plus qu'elles ne contredisent ce panorama introductif. Mais elles illustrent plus concrètement la complexité de ces questions et invitent à replacer l'action publique pour ce qu'elle est, et à l'aune de ce qu'elle peut faire. Chaque contribution montre comment des villes, des promoteurs, des architectes, des habitants se représentent la mixité sociale et s'arrangent avec les politiques et les situations auxquelles ils sont confrontés. Ces acteurs divers partagent un certain nombre de points de vue, non sans rappeler, mais aussi nuancer les constats et débats déjà évoqués. L'analyse centrée plutôt sur la mixité dans les communes aisées

ou dans d'autres espaces urbains que les grands ensembles, permet de décaler le regard. Certes et cela n'étonne pas, « *la mixité, ça ne se décrète pas !* » nous redisent les élus, techniciens et habitants interrogés dans le cadre de ce rapport, s'appuyant sur leurs expériences. Elle ne se décrète pas dans les villes aisées, même lorsque les maires en ont la volonté politique. Ils se heurtent alors à des réactions parfois vives de rejet de la diversité de la part de leurs électeurs (comme à Versailles ou à Paris), ou des élus des communes périurbaines voisines (comme à Houdan). La mixité ne se décrète pas non plus dans les quartiers plus populaires aujourd'hui rénovés. Les maires et bailleurs sociaux peinent à attirer et maintenir des classes moyennes dans les nouveaux logements intermédiaires (Nanterre). Pour ces nouveaux arrivants, le choix de venir ou de rester là est surtout celui d'une opportunité résidentielle (payer moins cher son logement). Et l'expérience de la diversité s'arrête souvent au seuil du collège lorsque les échanges possibles sont perçus comme des risques pour la trajectoire scolaire de leurs enfants et leur propre devenir social.

Les expériences locales ne nous montrent pas des « réussites » ou des « échecs », termes peu appropriés dans la mesure où il s'agit avant tout de rapports sociaux, mais une diversité de contextes et d'expériences situés dans des histoires urbaines longues. Les bailleurs et les promoteurs qui conçoivent une diversité de statuts et de formes de logement ne savent pas qui va les habiter et comment ces habitants vont vivre ensemble. A trop vouloir mixer et à des échelles où se confrontent des normes de vie différentes, le risque est celui de voir s'élever des clôtures, réelles ou symboliques. Les architectes ne peuvent pas être sûrs que la place conviviale qu'ils ont imaginée sera un lieu de rencontre. Et une certitude à nouveau mise en exergue : mélanger des populations différentes ne présage pas de leurs rapports.

Faut-il pour autant renoncer à construire du logement dans ce type d'espaces et à en faciliter l'accès aux plus modestes ? Les habitants les plus directement concernés qui n'ont pas choisi leur lieu de résidence et sont conscients de la stigmatisation de leur quartier, souhaitent en tout cas, qu'on évite de « concentrer tous les problèmes dans les mêmes quartiers ». Les élus, les habitants, les chefs de projets ou les chercheurs interrogés invitent surtout à déplacer les débats, à sortir de l'idéologie et de la croyance et à adopter un certain pragmatisme. Et cela de plusieurs manières qui permettent d'opérer de « petits déplacements » de la question de la mixité. Ils ont moins de certitudes qu'on ne pourrait le penser mais ils agissent pour éviter le départ des plus pauvres, loger les jeunes, déplaçant la question de la mixité vers celle des trajectoires, de l'accès au logement, des services, du vieillissement de la population comme dans les espaces péri-urbains (Houdan). Des acteurs publics et privés inventent de nouveaux dispositifs, innovent en coproduisant les espaces résidentiels, en inventant des espaces de coworking, en créant des « communs » facilitant les rencontres et tenant compte des destinataires de ces espaces. L'innovation, les liens semblent passer par des acteurs intermédiaires, des tiers, tels que des chefs de projet, des bénévoles associatifs, qui inventent des formes d'accompagnement à la mixité ou plutôt à l'insertion des arrivants dans de nouveaux types d'habitat et s'appuient sur des choix et des aspirations des populations concernées. Ainsi les rapports entre anciens et nouveaux arrivants non seulement ne sont pas forcément toujours faits de tensions, mais évoluent au fil du temps, pouvant glisser du rejet à l'acceptation et à l'échange, comme le montre notamment l'exemple d'Houdan.

Ces expériences et réflexions centrées sur l'action locale en matière d'habitat ouvrent sur deux ou trois perspectives : celles d'alternatives dans l'habitat qui induiraient des formes de réciprocité entre les groupes sociaux, au bénéfice des plus modestes ; celles d'une meilleure prise en compte du choix résidentiel et des trajectoires ; celles de la prise en compte par les politiques publiques de la diversité des situations et expériences locales ; celles enfin de la justice sociale par l'accès au logement et la lutte contre les discriminations ethniques. C'est aussi sur ce type d'actions et de pratiques, un peu en marge du champ des politiques publiques, que des chercheurs portent leurs regards.

