

La difficulté de montrer ce qu'on ne peut pas définir

La complexité des questions méthodologiques explique la difficulté à mesurer l'impact des politiques publiques

Définir un territoire du point de vue de la mixité sociale... mais quel indicateur utiliser ? Les catégories sociales, la nationalité, les ressources, et à quelle échelle ? Celle du voisinage, du quartier, de la commune ? Et sur quelle temporalité ? A une date donnée ou en dynamique, c'est-à-dire en comparant plusieurs périodes, en stock de population présente ou en analysant les flux, donc les migrations résidentielles ? Ces questions de nature méthodologique sont au cœur du débat sur la mixité sociale. Comment valider une notion que l'on peine à objectiver et qui selon les méthodes, indicateurs, et échelles mises en œuvre, donne des résultats différents, voire contradictoire ? Ces débats sont d'un grand intérêt scientifique, mais participent aussi de la remise en question du principe de mixité sociale. Or, la mixité sociale, c'est d'abord un pan de l'action publique, un principe d'intervention qui s'impose aux politiques publiques nationales et locales. A ce titre, les politiques publiques peuvent s'alimenter des débats scientifiques autour de cette notion, mais elles répondent à un objectif tout à fait différent. Il ne s'agit pas de qualifier, d'analyser et d'expliquer, mais d'administrer et gérer. De ce point de vue, tant dans ses objectifs et sa définition que dans les modalités de mise en œuvre, le principe de mixité sociale est peut-être moins complexe qu'il n'y paraît. Si des questions se posent concernant ces définitions, elles sont peut-être d'une autre nature.

Que visent les politiques de mixité sociale ? Elles peuvent finalement se résumer à un objectif simple : contredire le processus de spécialisation sociale des territoires. Considérer que ces politiques visent à homogénéiser le profil social des territoires, c'est en donner une lecture simpliste, loin de la réalité de ces politiques. En effet, ces interventions se proposent de résoudre les excès produits par les phénomènes de ségrégation socio-résidentielle. D'un côté, doter toutes les communes d'une capacité d'accueil des ménages modestes ; de l'autre, diversifier l'offre de logements des quartiers dont l'offre est principalement à vocation sociale, ce qui génère une forte concentration de ménages à faibles ressources. Ces politiques se traduisent donc principalement par des interventions sur l'offre de logements auxquelles se sont ajoutées des actions portant spécifiquement

sur l'occupation du parc social. En termes d'interventions publiques, les principaux outils sont donc la programmation de logements, le renouvellement de l'offre par les opérations de rénovation urbaine, enfin l'attribution de logements sociaux.

Pour lutter contre l'entre-soi, la loi incite, puis contraint, toutes les communes urbaines à disposer d'un minimum de logements sociaux permettant de loger des ménages plus modestes. L'indicateur retenu est très simple : la part de logements sociaux. Les débats ont surtout porté, et reviennent d'ailleurs régulièrement en discussion, sur le périmètre de ce que l'on considère comme logement social... L'hébergement d'urgence et l'accès à la propriété aidée en font-ils partie ? Et le territoire de référence retenu doit-il être la commune ou l'intercommunalité, par exemple ? Il s'agit avant tout d'un débat politique par lequel les communes les plus réticentes tentent d'obtenir les conditions les moins contraignantes possibles, c'est-à-dire la définition la plus large possible du logement social. La loi SRU rend obligatoire pour les communes urbaines de disposer de 20 % de logements sociaux (25 % en 2025).

L'autre versant de cette politique consiste à faire évoluer l'occupation des territoires marqués par la concentration des plus pauvres afin de diversifier le profil social. Il s'agit d'un des volets de la politique de la ville, une politique déjà ancienne et dont les objectifs et les moyens d'action ont beaucoup évolué. Elle émerge au milieu des années 1970, au moment où la crise économique se traduit par une forte augmentation du chômage, ce qui touche plus particulièrement les quartiers où les employés et surtout les ouvriers sont surreprésentés. Si, dès l'origine, le thème de la mixité sociale est abordé (plus précisément, d'ailleurs, le défaut de mixité), les priorités de cette politique s'orientent tout d'abord vers le développement social. Mais, rapidement, cette politique se constitue des champs divers d'intervention qui illustrent les différents problèmes rencontrés par les quartiers ciblés. Les priorités se succèdent et se superposent : l'urbain pour retisser le lien entre ces quartiers et leur environnement, l'économique pour « ramener » les populations exclues du marché du travail à l'emploi, la citoyenneté pour assurer l'accès aux droits, la sécurité pour redonner aux habitants un cadre de vie pacifié, la réussite scolaire pour lutter contre l'échec...

Des territoires prioritaires

Depuis 2003, l'axe urbain a été fortement renforcé, certains des quartiers étant éligibles aux programmes de rénovation urbaine, politique qui vise à requalifier les quartiers et favoriser la diversification de l'offre de logements. C'est le pendant de la loi SRU puisque ces deux actions sont complémentaires : d'un côté favoriser la construction de logements sociaux dans les secteurs les moins bien dotés; de l'autre déconcentrer l'offre de logements dans les quartiers à forte densité de logements sociaux. L'arsenal des politiques de mixité s'est récemment étendu (ALUR et Lamy 2014, puis loi égalité et citoyenneté de février 2017) aux champs de la gestion de la demande de logements sociaux et des attributions. Ces textes visent notamment à favoriser les attributions de logements en faveur de ménages à très faibles ressources en dehors des quartiers prioritaires (25 % des attributions hors des quartiers prioritaires doivent concerner les demandeurs à plus faibles ressources).

Pour mettre en œuvre cette politique, il faut déterminer des territoires prioritaires. Au cours de cette longue histoire vont se succéder diverses générations de la politique de la ville qui ont toutes pour préalable la définition des territoires qui bénéficieront de crédits spécifiques. Diverses méthodes sont mises en œuvre : par « remontée » des acteurs de terrain (en particulier des collectivités et des bailleurs sociaux) et par des approches statistiques plus ou moins élaborées. Celles-ci mobilisent des indicateurs variables : ouvriers et employés, grandes familles et taux de jeunes, taux de chômage, puis dernier indicateur de ressource en date : la part de ménages sous le seuil de pauvreté. Jusqu'à la dernière version de cette géographie prioritaire, l'analyse statistique, quels que soient les indicateurs mobilisés, accompagne, plus qu'elle ne précède, la définition des territoires. La production de données à des échelles fines est restée longtemps tributaire de la définition

préalable d'un périmètre d'études. S'articulent en effet une identification par les acteurs locaux et un croisement préalable, voire a posteriori, par la mobilisation de données statistiques.

Après la phase d'initiation de cette politique qui a vu une forte augmentation du nombre de quartiers ciblés : 22 dans une première expérimentation (Habitat et Vie sociale) en 1974, puis 170 quartiers au début des années 1980, près de 300 dix ans plus tard, en 1996, le nombre de quartiers sera porté à plus de 700 zones urbaines sensibles, mais avec l'introduction d'un niveau de priorité qui ajoute aux 350 quartiers, aujourd'hui, après la réforme de la géographie prioritaire (2015) près de 1 300 quartiers dont 200 éligibles au programme de renouvellement urbain piloté par l'ANRU. Cette forte augmentation correspond dans un premier temps à la diffusion des difficultés sociales, dans un contexte de chômage élevé et endémique et de forte précarisation de l'occupation du parc social. Ainsi, de 1973 à 2006, la part des logements sociaux occupés par un ménage à faible ressource (premier quartile) passe de moins de 15 % à plus de 45 %, le seuil des 50 % est aujourd'hui atteint. On peut facilement imaginer les effets de cette dynamique de fond sur des quartiers dont l'offre de logements est majoritairement constituée de logements sociaux, voire exclusivement.

De l'utilité d'une « labellisation »

Plus récemment, la dernière réforme s'est appuyée sur une méthode inédite qui a eu pour effet d'intégrer de nouveaux quartiers. L'identification des quartiers est basée sur un indicateur unique, le taux de ménages sous le seuil de pauvreté, examiné à l'échelle de carrés de 200 mètres par 200 mètres, qui couvre les agglomérations de plus de 10 000 habitants. Les carrés contigus déterminent des quartiers dont les périmètres ont pu être adaptés à la marge par les collectivités. Deux nouveaux types de quartier expliquent l'augmentation : d'une part, des quartiers de villes moyennes et petites villes non considérés dans les précédents zonages et, d'autre part, des quartiers d'habitat privé également peu fréquents dans les précédents zonages restés encore centrés sur le parc social. La diversité des quartiers, en taille, en localisation, en intensité des différents indicateurs de fragilité et de leur environnement, déjà importante dans les géographies prioritaires antérieures, est sensiblement renforcée. Mais, la politique de la ville est une sorte de boîte à outils permettant d'intervenir sur des champs très divers (sécurité, réussite scolaire, santé, insertion économique, citoyenneté, habitat...) ce qui offre la possibilité aux collectivités d'adapter les actions menées en fonction de la situation particulière de chaque quartier. Ces approches différenciées sont d'ailleurs facilitées par le pilotage intercommunal. Les territoires pris en compte étant plus vastes, ils recouvrent davantage de quartiers et des diversités de situations plus visibles.

Il est frappant de souligner qu'entre la liste de quartiers prioritaires établie au début des années 1990 et celle issue de la réforme de 2014, il y a peu de différences. Quelles que soient les méthodes, un même ensemble de quartiers, de l'ordre de 300, ressort au-delà des quelques variations de périmètres et des changements de noms. Il recouvre en grande partie les ZUP construites à la fin des années 1960. Méthodes, indicateurs restent donc sans grand effet sur la liste des quartiers ciblés. Les dysfonctionnements identifiés de longue date par tous les acteurs locaux perdurent et se traduisent dans divers indicateurs qui illustrent le cumul des difficultés : chômage, échec scolaire, pauvreté... Ce constat amène à reconsidérer la question de la mesure et des indicateurs. Il est peut-être difficile d'embrasser toutes les complexités de l'analyse de la mixité sociale, en revanche identifier les quartiers cumulant les difficultés sociales et les dysfonctionnements pose moins de questions. D'autant que cette « labellisation » donne accès à des crédits spécifiques qui permettent de mettre en œuvre diverses actions qui relèvent d'une logique de compensation. Cela a pour effet soit d'aider les collectivités souhaitant intervenir dans ces quartiers, soit d'inciter celles qui sont plus rétives à le faire.

La superposition d'un débat de nature méthodologique et scientifique à ces politiques publiques, en particulier celles ciblant les quartiers les plus en difficultés, apparaît peu

productif et pourrait s'avérer dangereux. D'abord, portant sur les principes de l'intervention plus que sur ses effets, ces approches ne contribuent pas à une amélioration des politiques publiques. Elles renseignent peu en effet sur les processus à l'œuvre dans les quartiers, ce qui permettrait de mieux adapter les interventions. Ensuite, à force de nuancer, complexifier la nature des dynamiques sociales et territoriales, interroger la validité des échelles, on semble invalider les principes même des politiques qui tentent de lutter contre les dynamiques ségréгатives en particulier celles visant à éviter la concentration des ménages les plus en difficultés dans les mêmes quartiers. Ce faisant, ces approches donnent des arguments aux plus réticents des acteurs locaux : ceux qui ne veulent pas contribuer à l'accueil des plus pauvres dans leur commune, ceux qui se satisfont de la concentration des ménages en difficultés ou issus de l'immigration dans certains quartiers.

Les différentes tentatives pour contraindre les acteurs à une répartition plus équitable des ménages les plus modestes sur l'ensemble du territoire ont échoué faute de réelle mise en œuvre et d'une remise en question des objectifs de mixité par certains acteurs. Ainsi, loin d'engager une réflexion sur le renforcement de ces politiques et de leur efficacité, et des publics qui en bénéficient, elles contribuent à leur remise en question ce qui pourrait aboutir à la baisse des crédits consacrés, voire à leur disparition pure et simple.

CHRISTOPHE NOYÉ, GÉOGRAPHE ET CONSULTANT