



L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum

► To cite this version:

Renaud Epstein, Thomas Kirszbaum. L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines. Regards sur l'actualité : mensuel de la vie publique en France , 2003, Compétitivité de la France, 292, pp.66-73. hal-04180693

HAL Id: hal-04180693

<https://hal.science/hal-04180693>

Submitted on 13 Aug 2023

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

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

Extrait de :



L'ENJEU DE LA MIXITE SOCIALE DANS LES POLITIQUES URBAINES

Renaud EPSTEIN,
Thomas KIRSZBAUM

La thématique de la mixité sociale a connu un vif succès depuis le début des années quatre-vingt-dix. Dans un contexte urbain marqué par une spécialisation sociale croissante des territoires, la mixité sociale se présente désormais comme un horizon politique s'imposant à l'ensemble des acteurs de la ville. De la loi Besson de 1990 à la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000, les dispositions législatives et réglementaires se sont multipliées, qui ont érigé ce principe au rang d'objectif prioritaire des politiques publiques. Les vives oppositions qui se sont manifestées à l'occasion de l'examen de la loi SRU ont porté sur les modalités de mise en oeuvre du principe de mixité et non sur l'objectif lui-même. Le consensus politique autour de cette valeur est d'autant plus notable qu'il contraste avec les positions scientifiques. Les chercheurs ne contestent pas seulement les hypothèses sous-jacentes au principe de mixité, mais s'interrogent sur sa faisabilité en regard des échecs enregistrés par les politiques publiques et de leurs possibles effets pervers. Plus globalement, le principe de mixité sociale engage une conception de la ville que nombre de chercheurs mettent en débat.

LA SPECIALISATION SOCIALE DES TERRITOIRES URBAINS

La ségrégation sociale, état " naturel " de la ville ?

La mixité sociale, entendue comme la distribution uniforme des différentes catégories de populations dans l'espace, n'existe dans aucune ville du monde. Les situations de diversité résidentielle sont l'exception —souvent provisoire— plutôt que règle. La spécialisation sociale des espaces résidentiels paraît au contraire consubstantielle à la ville moderne¹. C'est d'ailleurs une des questions fondatrices de la sociologie urbaine, soit pour en décrire les ressorts et les effets sur la socialisation des individus (sociologie et anthropologie urbaines de

¹ De nombreux travaux d'historiens à propos de la ville industrielle. Cf. par exemple, PINOL J.-L., *Le monde des villes au XIXe siècle*, Hachette, 1991

« l'école de Chicago »²) soit pour l'envisager comme la projection « au sol » des inégalités induites par les rapports de production (sociologie urbaine marxiste)³.

Les principaux courants d'analyse des sciences sociales envisagent cette spécialisation comme l'un des traits structurels du fonctionnement urbain. Divers facteurs sont mis en avant pour expliquer ce phénomène complexe, lequel procède à la fois de l'agrégation spontanée des individus et des effets de la ségrégation, c'est-à-dire d'une mise à l'écart plus ou moins volontaire de certains groupes.

Ces derniers processus de ségrégation sociale peuvent s'expliquer en premier lieu par les politiques urbaines. En France, les opérations de rénovation des centres des villes et divers instruments de planification urbaine mis en place après la guerre (Plans d'Occupation des Sols, Zones à Urbaniser en Priorité, Zones d'Aménagement Concerté...) ont eu des effets avérés sur la distribution spatiale des groupes sociaux⁴. Le libre jeu des préférences individuelles peut aussi avoir des effets ségrégatifs. Les choix résidentiels des ménages résultent d'arbitrages entre diverses localisations, en fonction des aménités (cadre de vie), des services locaux (notamment l'école) ou de la composition sociale ou ethnique du quartier⁵. A cela s'ajoutent, comme l'ont montré plusieurs études récentes, les freins opposés à la mobilité résidentielle des pauvres : refus d'accueil dans les communes riches⁶, discriminations dans l'accès au logement social⁷.

Sans que cela traduise nécessairement un désir de se mettre à l'écart, le peuplement des quartiers pauvres ne saurait être lu uniquement sous l'angle de la ségrégation, mais aussi comme le résultat de regroupements « affinitaires ».

L'impossible mesure de la mixité sociale

De nombreux indices peuvent être mobilisés pour illustrer les phénomènes de spécialisations et de ségrégation sociales. En établir l'état des lieux précis se révèle toutefois périlleux pour diverses raisons, à la fois conceptuelles et techniques.

Tout d'abord, les représentations de la concentration ne seront pas les mêmes selon le critère retenu (générations, catégories socio-professionnelles, niveaux de formation, revenus, origines ethniques...).

Apprécier la mixité sociale — ou son absence — sur un territoire donné suppose en outre de déterminer un seuil dont la définition est plus normative que scientifique. Peut-on dire sans se

² GRAFMEYER Y., JOSEPH I., *L'Ecole de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Aubier, 1977

³ CASTELLS M., *La question urbaine*, Maspero, 1972

⁴ DESCHAMPS E., *Le droit public et la ségrégation urbaine (1943-1997)*, LGDJ, 1998

⁵ SELOD H., « La mixité sociale et économique », in MAUREL F. et al. (dir.), *Villes et Economie*, Institut des Villes, à paraître.

⁶ JAILLET M-C, « Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes ? », *Esprit*, n°11, 1999

⁷ KIRSZBAUM T., SIMON P., « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations, note n°3, 2001

référer à un jugement de valeur quelle est la proportion d'ouvriers ou d'étrangers à partir de laquelle un espace n'est plus mixte ?

Le degré de mixité d'un territoire dépend par ailleurs de l'échelle d'analyse retenue : la mixité observée globalement à l'échelle d'une agglomération ou d'une commune peut s'accompagner d'une ségrégation forte aux échelles inférieures (quartier, îlot, immeuble).

Enfin, l'appareillage statistique français s'avère assez inadapté pour la mesure des phénomènes de spécialisation sociale des territoires. L'offre statistique disponible est en effet à la fois pléthorique —le seul recensement général de la population réunit 1800 indicateurs— et notoirement insuffisante, les données n'étant que très partiellement disponibles aux niveaux infra-communaux.

Une spécialisation croissante des territoires

La mesure de la ségrégation continue d'alimenter les débats entre chercheurs⁸. Le diagnostic sur les tendances à l'œuvre fait en revanche consensus. La spécialisation sociale dans les villes françaises s'est renforcée au cours des dernières décennies, à l'instar des phénomènes observés dans toute l'Europe⁹ et plus marqués encore en Amérique.

Pour s'en tenir au revenu moyen des ménages, les inégalités aux échelles les plus larges (entre régions, départements et aires urbaines) ont régressé sans discontinuer en France depuis les années soixante. Cette réduction des inégalités territoriales, qui tient largement aux effets redistributifs des prélèvements publics (notamment à l'amélioration sensible du niveau de vie moyen des retraités), masque cependant un accroissement sensible des inégalités aux échelles locales. Au sein des agglomérations, les revenus des habitants des communes les plus riches ont tendance à augmenter pendant que les communes les plus pauvres voient le revenu moyen de leurs habitants décliner¹⁰. Cette polarisation tendancielle des territoires en termes de revenus se confirme au plan de la stratification sociale. Depuis le début des années quatre-vingt, la tendance à l'embourgeoisement des zones aisées a pour corollaire une accentuation de la concentration des populations pauvres ou précaires dans d'autres quartiers¹¹. Ces dynamiques d'homogénéisation des territoires, particulièrement nettes aux deux extrêmes du spectre social, ont des ressorts opposés : l'agrégation des catégories favorisées procède d'un choix tandis que celle des pauvres et des précaires est le plus souvent subie.

Depuis quelques années, des chercheurs s'intéressent aux phénomènes « d'entre-soi » dans les beaux quartiers¹² ou aux « gestes de sécession » dans les espaces périurbains¹³ dont le

⁸ BRUN J., RHEIN C. (dir.), *La ségrégation dans la ville*, L'Harmattan, 1994

⁹ MARTENS A., VERVAEKE M. (dir.), *La polarisation sociale des villes européennes*, Anthropos/Economica, 1997

¹⁰ Sur tous ces points, cf. DAVEZIES L., « Revenu et territoire » in GERARD-VARET et al., *Aménagement du territoire*, Rapport du Conseil d'analyse économique, n°31, Documentation Française, 2001

¹¹ TABARD N., « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », *Economie et Statistique*, n°270, 1993

¹² PINÇON M., PINÇON-CHARLOT M., *Dans les beaux quartiers*, Seuil, 1989

modèle emblématique reste celui des « gated communities » aux États-Unis¹⁴. La spécialisation sociale est plus marquée dans les quartiers favorisés qu'ailleurs¹⁵. Ce n'est pourtant pas à propos de ces espaces où s'érigent les frontières invisibles du droit des sols ou de l'excellence scolaire qu'est le plus souvent invoquée l'absence de mixité. Au delà des tentatives d'objectivation des phénomènes de spécialisation territoriale, la mixité est une valeur relevant d'abord de la sphère politique. En l'occurrence, les termes du débat sur la mixité ont été historiquement construits à partir de la situation des grands quartiers d'habitat social et de la politique de la ville chargée de leur traitement.

Le processus de rationalisation de la « géographie prioritaire » de cette politique a permis d'affiner la connaissance de ces quartiers par la mesure toujours plus fine des écarts avec leur environnement¹⁶. Près de 5 millions d'habitants résident dans les 751 Zones Urbaines Sensibles (ZUS). En regard de la moyenne nationale, ils sont deux fois plus nombreux à vivre sous le seuil de pauvreté¹⁷ (23% contre 11%)¹⁸ et les ouvriers, employés et personnes sans activité professionnelle y sont fortement sur-représentés. Ces spécificités relatives des ZUS se sont globalement renforcées sur la dernière période inter-censitaire en comparaison du reste des agglomérations¹⁹.

Les quartiers visés par la politique de la ville sont emblématiques de la spécialisation sociale au sein des agglomérations. Mais ils n'illustrent que partiellement les phénomènes à l'œuvre. Une proportion très limitée des populations pauvres et précaires habite dans ces quartiers : 85% des chômeurs, 80% des chômeurs de plus d'un an, 75% des chômeurs de moins de 25 ans, et 79% des 15-24 ans sans diplôme résident en dehors des ZUS²⁰.

Derrière la spécialisation sociale, une spécialisation ethnique

Ces quartiers dits « sensibles » ont une fonction propre dans les débats hexagonaux. La déploration de l'absence de mixité sociale à leur sujet n'est souvent qu'une réprobation implicite de leur spécialisation ethnique. La tradition universaliste française interdit de lire l'organisation sociale ou spatiale à partir du critère ethnique, mais considère les regroupements « communautaires » comme une menace pour la République.

¹³ JAILLET M-C, op. cit.

¹⁴ BLAKELY E., SNYDER M., *Fortress America.: Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press, 1997

¹⁵ TABARD N., op. cit.

¹⁶ ESTEBE Ph., « Instruments et fondements de la géographie prioritaire de la politique de la ville (1982-1996) », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3, 2001

¹⁷ Revenu disponible (moins les frais de logement) par unité de consommation inférieur à la moitié du revenu médian par unité de consommation.

¹⁸ ALDEGHI I., « Les aspects territoriaux de la pauvreté et de la précarité dans la société française contemporaine », *Dossiers d'études Allocations Familiales*, n°26, novembre 2001

¹⁹ CHOFFEL Ph., « Emploi et chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville », Délégation Interministérielle à la Ville, 2003

²⁰ Chiffres cités par SELOD H., op. cit.

La forte concentration de populations issues de l'immigration dans les quartiers pauvres est réelle. Dans les ZUS, la proportion d'immigrés²¹ est 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale (18,3% contre 7,4%). Un quart des habitants de ces quartiers font partie de ménages dont la personne de référence est étrangère. Dans leur très grande majorité (83%), les immigrés résidant en ZUS sont originaires d'un pays extérieur à l'Union Européenne.

Ce processus de spécialisation ethnique s'est amorcé dans les années soixante-dix avec un mouvement concomitant de départ des classes moyennes des « cités HLM » et d'arrivée d'immigrés jusque-là cantonnés dans l'habitat ancien insalubre, les foyers et les bidonvilles. De manière parfois intentionnelle, les politiques de peuplement des opérateurs du logement social ont conduit à concentrer les immigrés (notamment d'origine maghrébine, turque ou africaine) dans les segments les moins valorisés de leur parc. L'insuffisance chronique de l'offre de logement bon marché et les choix des ménages ont fait le reste. C'est à l'aune de cette situation qu'il faut sans doute comprendre l'émergence de l'objectif de mixité sociale dans le débat public français.

LA QUETE DE LA MIXITE DANS LES POLITIQUES URBAINES

Une problématique ancienne

L'émergence du thème de la mixité sociale — sous cette appellation ou sous celles de diversité, d'équilibre, de brassage... — sur l'agenda des politiques publiques est intimement liée aux évolutions du peuplement des grands ensembles. Les besoins massifs en logement des années cinquante étaient plutôt facteurs de diversité dans l'habitat. La forte présence des couches moyennes dans le logement social était contestée, pour ses effets d'exclusion des plus pauvres²². Le logement social faisait alors l'objet de deux lectures contraires mais toutes deux optimistes. Dans le prolongement de la pensée fonctionnaliste de la Charte d'Athènes, les grands ensembles devaient pour certains réaliser une utopie, celle d'une nouvelle sociabilité capable de surmonter les antagonismes sociaux par le rapprochement physique des classes sociales²³. D'autres appelaient au renforcement de la stratification sociale des agglomérations, dans un but d'efficacité fonctionnelle et de rentabilité patrimoniale, la croissance devant être le moteur de la fluidité du marché résidentiel²⁴.

La lutte contre la ségrégation fait véritablement irruption dans les discours officiels au début des années 70 quand s'amorce une paupérisation relative du parc social avec le départ des couches moyennes. L'État réagit dans un premier temps en freinant la construction des

²¹ Personnes nées étrangère à l'étranger et venues s'installer en France.

²² Cf. les articles retentissants de G. MATHIEU dans le Monde en avril 1953.

²³ Cf. par exemple CHOMBART de LAUWE H-P., *Des hommes et des villes*, Payot, 1965

²⁴ Cf. le discours du V^{ème} Plan (1966-70) in GAUDIN J-P et al., *La ségrégation : aux sources d'une catégorie de raisonnement*, Collection Recherches, n° 69, 1995

grands ensembles²⁵. D'autres dispositions suivront visant à mieux répartir l'habitat social dans les agglomérations et à équilibrer son peuplement²⁶. Mais ces textes sont peu contraignants au plan juridique²⁷.

Diversifier le peuplement du parc social

Au tournant des années 80, des pratiques spontanées de « peuplement » visant au « rééquilibrage social » du parc HLM sont expérimentées localement²⁸. Elles reçoivent une consécration avec la loi Besson du 31 mai 1990 sur la mise en oeuvre du droit au logement. En définissant les objectifs des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS), cette loi faisait référence à la « nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune au logement des personnes et familles défavorisées ». La loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 remplace les POPS par des Accords Collectifs Départementaux et adopte une série de mesures permettant notamment de relever les plafonds de ressources afin de maintenir des ménages « moyens » dans le parc social²⁹. Comme les POPS, les accords collectifs fixent des objectifs chiffrés d'accueil des ménages défavorisés ou mal logés dans le respect de l'objectif de « mixité sociale des villes et des quartiers ».

Ces dispositifs cherchent à renforcer le contrôle des attributions de logements sociaux effectuées par les bailleurs, en les plaçant sous le regard des institutions partenaires (État, collectivités locales et autres réservataires HLM). Les procédures d'attribution négociées localement doivent concilier deux principes jugés tout aussi nécessaires — ceux de la mixité et du droit au logement — pour faciliter l'accès des ménages « indésirables » aux secteurs « protégés » du parc HLM et éviter leur concentration dans les secteurs les plus dévalorisés.

Construire des logements sociaux dans les communes pas ou peu pourvues

Cette volonté de rééquilibrage du peuplement s'accompagne d'une politique d'accroissement de l'offre de logement social utilisé comme un levier de mixité grâce à sa

²⁵ Circulaire CHALANDON du 30 novembre 1971 relative « aux formes d'urbanisation adaptées aux villes moyennes », étendue à l'ensemble des agglomérations par la circulaire GUICHARD du 21 mars 1973 relative « aux formes d'urbanisation dites grands ensembles et à la lutte contre la ségrégation par l'habitat ».

²⁶ Circulaire du 3 mars 1977 relative au « fonctionnement du groupe interministériel Habitat et Vie Sociale » appelant à réformer la politique d'attribution dans les agglomérations ; création des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat en 1977 pour lutter contre les effets sociaux de la rénovation urbaine ; convention État/Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM du 1^{er} décembre 1977 visant à réorienter les décisions d'attribution pour une répartition plus équilibrée des familles en difficulté dans le parc HLM.

²⁷ DESCHAMPS E., op. cit.

²⁸ Cf. DOURLENS C., VIDAL-NAQUET P., *L'attribution des logements sociaux dans le champ de l'expérimentation*, rapport de recherche, PCA, 1986 ; DUPUY S., GIACCOBE N., *Le jardin secret des attributions*, rapport de recherche, MEDINA, Ministère de l'Équipement, 1988.

²⁹ Le principe de l'exonération des surloyers dans les ZUS était déjà un élément central du Pacte de Relance pour la Ville adopté en 1996.

meilleure répartition spatiale³⁰. Dans cette optique, la loi Besson a été complétée par la loi d'Orientation pour la Ville (LOV, 31 juillet 1991). Présentée comme une loi « anti-ghettos », la LOV évoque la « coexistence des diverses catégories sociales dans chaque agglomération » au nom du « droit à la ville »³¹.

La mixité est abordée dans la LOV sous l'angle de la diversification des divers types d'habitat à l'échelle des agglomérations. Elle rend obligatoire la réalisation de logements sociaux à usage locatif dans les communes situées dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants dont le parc de logements en comporte moins de 20%³². Pour inciter à la construction de logements HLM dans les zones qui en sont peu pourvues, la LOV oblige les communes à élaborer des Plans Locaux de l'Habitat (PLH), institués en 1983 et facultatifs jusqu'alors. Les communes ne réalisant pas un minimum de constructions fixé par la loi sont soumises à une contribution financière annuelle reversée à un organisme chargé de procéder à des acquisitions foncières et immobilières ou à construire des logements sociaux sous le contrôle du préfet.

Plusieurs de ces dispositions ont été assouplies par la loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat, qui ne remettait toutefois pas en cause le principe même de mixité sociale³³. Avec le nouveau changement de majorité, la loi Solidarité Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 retourne aux dispositions de la LOV, mais renforce son aspect coercitif et élargit son champ d'application à de nouvelles communes. La sanction d'un déficit de logements sociaux n'est plus conditionnée à la promulgation d'un PLH, procédure que les élus ont toujours la possibilité de ralentir, mais calculée sur le nombre de logements sociaux manquant chaque année. Si une commune ne satisfait pas à ses obligations, l'État peut s'y substituer en faisant jouer son droit de préemption pour délivrer lui-même un permis de construire.

³⁰ Le rééquilibrage du peuplement ne peut réussir si le stock de logements sociaux demeure constant, sauf à imaginer le report sur le marché privé d'une partie des locataires du parc social. A la différence d'autres pays, cette dernière option n'est guère envisagée en France.

³¹ Le concept de « droit à la ville » fait référence à un ouvrage fameux du philosophe néo-marxiste Henri LEFEBVRE. Cet emprunt n'est pas nouveau puisque Olivier GUICHARD, ministre de l'Équipement, s'y référait déjà en 1973.

³² Ou moins de 18% de bénéficiaires d'aide à la personne, ce qui revient à prendre en compte le parc social « de fait ».

³³ Cette loi a restreint les obligations imposées par la LOV aux seules communes de plus de 3 500 habitants, tout en étendant les catégories de logements sociaux pris en compte pour apprécier l'effort de construction et en élargissant le domaine d'utilisation de la contribution financière pour les communes ne remplissant pas leurs obligations.

Article 55 de la loi SRU - Rappel des principaux éléments du dispositif

Les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France), situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, et dans lesquelles les logements locatifs sociaux représentent moins de 20 % du nombre de résidences principales, doivent prendre des dispositions pour faciliter la réalisation de ces logements en vue d'atteindre, à long terme, cet objectif de 20 %. Pour soutenir cet objectif, un prélèvement est effectué sur les ressources fiscales des communes, égal à 152,45 euros par logement manquant (cette valeur de base est portée à 20 % du potentiel fiscal par habitant pour les communes où celui-ci dépasse 762,25 euros).

Certaines exemptions sont prévues (baisse démographique, inconstructibilité liée au bruit ou à des zones à risques), notamment pour les communes qui bénéficient de la Dotation de Solidarité Urbaine pour lesquelles le seuil exigé est ramené à 15 %.

Sont considérés comme logements locatifs sociaux, l'ensemble des logements conventionnés (y compris, donc, une partie du parc privé), la totalité du parc HLM construit avant la réforme du financement du logement de 1977, ainsi que le patrimoine à vocation sociale de certaines sociétés non HLM (sociétés issues des activités minières, sociétés immobilières des DOM). Les places de logements foyers conventionnés et de CHRS sont prises également en compte (3 places = 1 logement). Le dénombrement de ces logements fait l'objet d'une procédure contradictoire annuelle entre le préfet et les communes concernées.

Si la commune appartient à un Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) à forme communautaire, disposant d'un PLH approuvé, le versement est affecté à cet EPCI. Dans le cas contraire, il peut être versé à un établissement foncier local dont la commune serait membre et à défaut au fonds d'aménagement urbain.

Réduire le poids du logement social dans les quartiers spécialisés

Les politiques en faveur de la mixité ne se limitent pas à la maîtrise du peuplement et au rééquilibrage territorial du parc HLM. S'y ajoute une dernière ligne stratégique consistant à transformer la structure de l'offre en logements dans les quartiers défavorisés, afin d'y attirer une population nouvelle dans une perspective « d'équilibre social ». Cette ambition se situe dans le fil d'un slogan affiché au début des années quatre-vingt-dix, celui « d'en finir avec les

grands ensembles »³⁴. Il s'agit d'engager une mutation radicale de la fonction de ces quartiers tendanciuellement voués à l'accueil de populations pauvres et (d'origine) immigrée.

Dans cet esprit, la douzaine de Grands Projets Urbains lancés en 1992, puis le programme national de renouvellement urbain (1999) créant 50 Grands Projets de Ville et 30 Opérations de Renouvellement Urbain (et 40 supplémentaires en 2001) bénéficient de financements conséquents pour procéder à des réhabilitations lourdes, des démolitions de logements sociaux, des constructions nouvelles et des interventions sur les copropriétés dégradées. Appuyée sur des démolitions spectaculaires, cette logique de renouvellement urbain semble appelée à s'amplifier dans les années à venir³⁵. L'objectif de ces interventions est l'attraction de nouvelles couches sociales. Mais à la différence des opérations de rénovation urbaine pratiquées dans les années soixante, le discours national assure les habitants du droit à demeurer sur place s'ils le souhaitent. Il s'agit moins d'organiser une translation autoritaire des habitants des quartiers pauvres vers des quartiers moins pauvres que de freiner, en amont, l'arrivée de populations non désirées (dispositifs de maîtrise du peuplement) et de faciliter, en aval, des parcours résidentiels entre les quartiers prioritaires et le reste de l'agglomération grâce au « rééquilibrage » du parc de logements à cette échelle (dispositions de la LOV et de la loi SRU)³⁶.

La restauration de l'attractivité des quartiers de la politique de la ville, qui conditionne une mixité sociale future, passe par une action sur l'ensemble des facteurs de leur dévalorisation, au-delà de l'action sur l'offre de logements et les parcours résidentiels. L'objectif des politiques de renouvellement urbain est de banaliser ces quartiers conçus dans une logique de mono-fonctionnalité résidentielle en les dotant de l'ensemble des attributs constitutifs d'un mode de vie urbain « normal »³⁷. La mixité des fonctions urbaines, qui passe par des équipements et services, est pensée comme une composante décisive de l'attractivité. Tous les dispositifs engagés depuis la Loi d'Orientation pour la Ville jusqu'aux Grands Projets de Ville y font référence. Mais le but n'est pas seulement de rétablir « l'urbanité » des quartiers. Il consiste aussi à ouvrir la ville aux habitants des quartiers, en réduisant les effets de coupure et en permettant leur désenclavement pour favoriser la co-présence des groupes sociaux dans les espaces publics à l'échelle des agglomérations.

LES QUESTIONNEMENTS DE LA RECHERCHE

³⁴ Tel était le mot d'ordre des assises de la politique de la ville organisées à Bron en 1990 par Banlieues 89.

³⁵ Le projet de loi d'orientation et de programmation sur la rénovation urbaine qui sera présenté prochainement au Parlement prévoit la démolition de 200 000 logements en cinq ans, accompagnée de la réhabilitation de 200 000 logements et la construction de 200 000 logements neufs.

³⁶ Mis en œuvre principalement dans les quartiers en difficulté, les politiques renouvellement urbain affichent une ambition globale, de transformation des équilibres de la ville considérée comme un tout.

³⁷ Sur cette stratégie de mise en valeur des quartiers de la politique de la ville, cf. CAVALLIER G., *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, rapport au ministre délégué à la Ville, mai 1999

Des hypothèses contestées

Le décalage est frappant entre le consensus de la classe politique sur l'impératif de mixité³⁸ et le scepticisme de la plupart des chercheurs vis-à-vis des politiques explicitement tournées vers cet objectif³⁹. Ce scepticisme s'explique en premier lieu par le manque de consistance scientifique de la notion de mixité, dont le contenu positif n'a jamais été explicité par les textes officiels au-delà de formules générales : pour l'essentiel, la mixité est définie en négatif, comme l'absence de « déséquilibre » ou de « concentration ». Les hypothèses sous-jacentes aux politiques de mixité résidentielle apparaissent ensuite discutables à nombre de chercheurs.

Une partie du débat savant se cristallise sur l'hypothèse d'une « ghettoïsation » des quartiers, souvent invoquée dans les discours officiels pour justifier cet objectif. Outre l'effet de dramatisation recherché, la rhétorique du ghetto conduirait à stigmatiser toute forme de regroupement résidentiel de personnes d'origine immigrée considérée abusivement comme une « dérive communautaire ». L'assimilation des quartiers français aux ghettos américains est contestée par certains chercheurs qui soulignent le contraste entre l'homogénéité raciale de ces derniers et la diversité ethnique des premières⁴⁰. La référence officielle à la ghettoïsation exprimerait plutôt une lecture des « quartiers sensibles » en termes de conflits de cohabitation internes à ces quartiers et avec leur environnement. L'échec de cette cohabitation serait liée au dépassement d'un « seuil d'acceptabilité » de la présence immigrée dont la définition est sujette à des appréciations très subjectives, mais qui fonde souvent la pratique des acteurs locaux⁴¹.

Les effets pathogènes d'une concentration territoriale des pauvres et des minorités sont d'autre part largement hypothétiques. En regard des USA où l'effet propre de la concentration est constamment débattue depuis les travaux pionniers de l'école de Chicago, les pouvoirs publics français ne disposent que d'analyses très parcellaires pour étayer cette hypothèse fondatrice des politiques de mixité résidentielle.

Un échec persistant des stratégies de mixité

Chercheurs et responsables publics s'accordent au moins sur un point : rares sont les politiques publiques pouvant se prévaloir de succès tangibles en matière de mixité. Leur mise

³⁸ De virulentes oppositions s'étaient exprimées contre l'approche de la mixité développée dans la loi SRU en 2000. Trois ans plus tard, l'ensemble des groupes parlementaires ont affirmé leur attachement à l'objectif de mixité sociale lors de l'examen du projet de loi « Urbanisme, Habitat et Construction ». Nonobstant le désir des sénateurs, l'article 55 de la loi SRU n'a pas été modifié à cette occasion.

³⁹ Voir notamment les actes du séminaire « chercheurs-décideurs » dont les travaux cheminaient en parallèle de l'élaboration de la Loi d'Orientation pour la Ville. DE RUDDER V., GARIN-FERRAZ G. (dir.), *Loi d'orientation pour la ville. Séminaire chercheurs-décideurs*, DAU, 1991

⁴⁰ WACQUANT L., « Pour en finir avec le mythe des 'cités-ghettos' : les différences entre la France et les Etats-Unis », *Annales de la recherche urbaine*, n°52, 1992 ; VIEILLARD-BARON H., *Banlieue, ghetto impossible*, Ed. de l'Aube, 1996

⁴¹ VIEILLARD-BARON H., « Les attributions de logements sociaux », in HAUMONT N. et LEVY J-P (dir.), *La Ville éclatée, quartiers et peuplement*, L'Harmattan, 1998

en œuvre se heurte à une double contrainte : les préférences des ménages et la logique des systèmes d'acteurs locaux.

Les politiques urbaines de « reconquête » des quartiers défavorisés n'ont pas été élaborées en réponse à une demande sociale issue des quartiers visés (en l'absence de mouvement social ou d'expression politique organisée de ces quartiers)⁴². Plus sûrement, l'enjeu de la mixité est construit par le reste de la société, souvent en décalage avec les représentations que les habitants se font d'eux-mêmes et de leur espace⁴³. Ils ne vivent pas toujours comme une contrainte le partage de caractéristiques communes avec leurs voisins. La spécialisation sociale ne peut donc être systématiquement comprise comme une ségrégation sociale. Au lieu de rechercher la dispersion des populations dans l'espace urbain, parfois contre leur gré, ne faudrait-il pas mieux accepter leurs regroupements tout en améliorant la qualité des services et du cadre de vie ?⁴⁴.

D'autres analyses regrettent la négation par les politiques publiques des logiques de distinction sociale qui, chez les riches comme chez les pauvres, mettent en échec les tentatives de rapprochement volontariste de groupes ne désirant pas cohabiter. Cette stratégie de mixité volontaire a fait en son temps l'objet d'une critique en règle par J.C. Chamboredon et M. Lemaire qui soulignaient le caractère éphémère de la rencontre, dans les grands ensembles, de catégories sociales dont les trajectoires divergeaient et dont les valeurs étaient hétérogènes⁴⁵.

Les logiques des acteurs institutionnels locaux constituent un frein non moins puissant, contribuant à déjouer la réalisation de l'objectif de mixité énoncé au plan national. Les politiques locales de l'habitat sont un domaine d'action où l'imprévisibilité est élevée compte tenu de la complexité de la législation, de la diversité des intervenants, des types de logements et des systèmes d'aide. L'opacité régnante en matière d'attribution des logements sociaux donne de grandes marges de manœuvre aux organismes HLM qui peuvent sélectionner leur clientèle et la répartir dans leur parc⁴⁶. Selon qu'ils dirigent des villes à forte ou faible concentration de logements sociaux, les élus locaux oscillent entre stratégies protectionnistes et attitudes clientélistes. Dans les deux cas, l'objectif de dispersion des pauvres et des minorités se trouve contrariée.

Dans la pratique, les représentants locaux de l'État se montrent peu enclins ou en faible capacité de contrarier les politiques des municipalités et des bailleurs. La croyance en la

⁴² ESTEBE Ph., « L'habitant, ou le cher disparu. Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°49, 2002

⁴³ TOUBON J-C, « Du droit au logement à la recherche de la diversité », *Hommes & Migrations*, n° 151-152, février-mars, 1992

⁴⁴ Cf. en ce sens, VANONI D., « La mixité sociale et le renouvellement urbain facteurs d'exclusion ? », *Fondations*, n°13, 2001

⁴⁵ Leur article demeure une référence obligée des travaux actuels relatifs à la mixité résidentielle. J. CHAMBOREDON J.C., LEMAIRE M., « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue Française de Sociologie*, XI-1, 1970

⁴⁶ BOURGEOIS C., *L'attribution des logements sociaux. Politique publique et jeux des acteurs locaux*, L'Harmattan, 1996

capacité de l'Etat à imposer la mixité par des voies juridiques reflète une méconnaissance de la position complexe de la préfecture dans le système politico-administratif local⁴⁷. La position de l'Etat s'explique pour partie par le souci préfectoral de privilégier « l'arrangement » et d'éviter le conflit avec les édiles⁴⁸. Au-delà, cette position est révélatrice de doutes plus profonds des agents de l'Etat quant à l'objectif même de mixité. L'adhésion des représentants de l'Etat au modèle assimilationniste (dispersion spatiale et intégration individuelle des immigrés) qui sous-tend ce principe est dans bien des cas empreinte d'une réelle perplexité⁴⁹.

La mise en cause d'effets pervers

L'application du principe de mixité est susceptible de produire des effets involontaires d'exclusion. Un rapport du Groupe d'Étude et de Lutte contre les Discriminations (GELD) s'est attaché à démontrer l'existence d'un système de gestion du logement social propice à la discrimination indirecte des populations immigrées, en l'absence même de toute intention directement discriminatoire⁵⁰. Certains groupes ethniques sont stigmatisés sans être identifiés comme tels dans les processus d'attribution, mais par des critères indirects tels que « les familles nombreuses » ou les personnes adoptant un « mode de vie » différent. Souvent, les immigrés (ou supposés tels) sont perçus comme une catégorie « à risque » de la gestion immobilière, indépendamment de leurs caractéristiques concrètes (solvabilité, comportement...) ⁵¹. Les pratiques institutionnelles aboutissant à freiner la mobilité résidentielle des immigrés trouvent un fondement paradoxal dans la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 qui permet d'invoquer la mixité pour refuser l'attribution d'un logement social. Il en résulte une tension entre les principes de mixité et du droit au logement⁵².

Les politiques visant à mieux répartir les logements sociaux entre les communes ne sont pas non plus exemptes d'interrogations. Une première critique porte sur le bien-fondé d'un quota uniforme de 20% de logements sociaux dans toutes les communes. Est-il raisonnable de chercher à construire des logements sociaux dans des communes huppées, sachant que le coût de la construction y est beaucoup plus élevé et que les populations logées devront supporter les loyers correspondants et le coût de la vie locale ?⁵³ Depuis la LOV, tout se passe

⁴⁷ De fait, rares sont les préfets ayant fait jouer pleinement les pouvoirs d'attribution que leur conféraient, dans certaines conditions, les POPS créés par la loi Besson (BALLAIN R., BENGUIGUI F., *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs*, PCA, La Documentation Française, 1995). La question s'est moins posée à propos de la LOV car le dispositif autorisant le préfet à faire jouer le droit de préemption urbaine en l'absence de PLH a été abrogé avant même son entrée en vigueur par la loi du 21 janvier 1995.

⁴⁸ GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976

⁴⁹ KIRSZBAUM T., « Les immigrés dans les politiques locales de l'habitat : variations locales sur le thème de la diversité », *Sociétés Contemporaines*, n° 33-34, janvier-avril, 1999

⁵⁰ KIRSZBAUM T., SIMON P., op. cit.

⁵¹ TOUBON J-C, « L'attribution des logements sociaux », *Migrations-Société*, vol. 10, n°60, 1998 ; GENEST S., et al. *Les représentations de l'ethnicité dans les politiques locales du logement*, rapport de recherche, ACADIE, PCA, 1996

⁵² KIRSZBAUM T., SIMON P., op. cit. Cf. aussi GENEST S. et al., *Étude en vue de l'élaboration d'un guide méthodologique de lutte contre les discriminations face au logement*, ACADIE, FAS/DIV, 2001

⁵³ Cf. SELOD. H., op. cit. Cet auteur s'interroge sur l'efficacité même d'une amende annuelle uniforme par logement social manquant telle que prévue par la loi SRU. Ne prenant pas en compte la base fiscale des communes, les plus

comme si le logement social était pensé en dehors des mécanismes du marché et les HLM étaient eux-mêmes à l'abri des différenciations sociales⁵⁴. Dès lors, quel est le sens d'un quota de 20% de logements HLM dans toutes les communes pour réaliser la mixité sociale alors qu'il n'existe pas de corrélation entre catégories d'habitat et types d'occupation sociale ?⁵⁵ Par un effet involontaire, les HLM construits dans des communes aisées pourraient se voir occupés en priorité par des habitants eux-mêmes relativement aisés, sans que la distribution spatiale des populations s'en trouve affectée⁵⁶. Ou alors, il se pourrait que le dispositif aboutisse à substituer aux grandes divisions sociales de l'espace des micro-ségrégations, faute de localisation uniforme des nouveaux logements dans les communes qui les accueilleront⁵⁷.

Ville d'ordre, quartier ressource et ville en mouvement

Les politiques urbaines cherchant à instaurer la mixité sociale trouvent une justification dans la vision « d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes »⁵⁸. Cette approche n'est pas sans rappeler la sociologie durkheimienne de l'intégration comme produit de l'interdépendance (ou solidarité organique) des parties dans un tout garant de l'ordre social. De même, retrouve-t-on dans le discours officiel sur la ville cette hantise de l'anomie et du conflit qui menacent lorsque se profile la déconnexion des parties d'avec le tout. Le surgissement d'une « nouvelle question urbaine » a pu être regardé comme le signal d'une dislocation de la ville organique, marquée par l'entre-soi des riches et la relégation des minorités pauvres dans des territoires qui ne communiquent plus⁵⁹. Aux effets jugés délétères –pour l'individu comme pour la société– d'une « ville qui se défait », les pouvoirs publics opposent une posture volontariste contre la primauté du marché dans les choix de localisation résidentielle, dont la ville américaine serait l'expression ultime⁶⁰.

Cette conception d'une « ville d'ordre » —au sens de l'ordonnancement par la puissance publique des liens d'interdépendances entre territoires— a fait l'objet d'une double critique « savante ». Portée par les tenants de la gauche « radicale », la première perçoit dans l'idéologie du brassage un projet d'occultation des divisions sociales et des conflits dans la ville aux fins de renforcer l'emprise des classes dominantes sur les classes dominées et d'étouffer l'émergence d'un mouvement social dans les banlieues. A l'encontre d'une idéalisation de la ville d'antan qui, loin d'être homogène était traversée par des conflits de classes et marquée par un ancrage territorial des classes populaires, cette approche

riches d'entre elles pourraient offrir une plus grande résistance, préférant payer l'amende plutôt que construire des logements sociaux.

⁵⁴ TOUBON J-C, op. cit.

⁵⁵ Les quatre-cinquièmes des ménages vivant en HLM ne sont pas pauvres et plus des deux tiers des ménages pauvres ne vivent pas en HLM, fait remarquer D. BEHAR, « Vieilles lunes dans les HLM », Libération, 13 mars 2000

⁵⁶ Cf. par exemple, DARONNAT O., MORVAN M-M, *La loi d'orientation pour la ville : état de son application dans le département des Hauts-de-Seine*, rapport de recherche, CEDOV, PUCA, 2002

⁵⁷ DE RUDDER V.; GARIN-FERRAZ G., op. cit.

⁵⁸ Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux Contrats de Ville 2000-2006.

⁵⁹ Cf. DONZELOT J., JAILLET M-C, *Les zones urbaines défavorisées*, Synthèse de l'étude pilote, CDSM/Plan Urbain, 1997

⁶⁰ Cf. par exemple l'avis du Conseil National des Villes, *Quelle ville voulons-nous ?*, février 2000.

envisage les regroupements affinitaires comme une ressource pour l'affirmation de leur identité sociale et politique⁶¹, au point de faire parfois l'éloge du ghetto⁶².

La seconde ligne critique ne conteste pas tant la valeur intrinsèque de la mixité que son statut dans les politiques chargées de la réaliser. Certains voient dans la primauté accordée à ce principe une inversion de la fin et des moyens : en se focalisant sur l'homogénéisation des territoires, la politique de la ville sacrifierait à une vision idéale de la cité la question des moyens affectés aux pauvres pour les aider à rejoindre le marché du travail et à gagner en autonomie sur celui du logement⁶³. Dans le même sens, des chercheurs s'efforcent d'évaluer dans quelle mesure les stratégies de mixité volontaire s'exercent au détriment d'actions bénéficiant directement aux populations défavorisées et à leur mobilité⁶⁴ ou en appellent à une dissociation de la mixité sociale et résidentielle⁶⁵. Dans cette vision d'une « ville en mouvement », l'enjeu serait de faciliter l'accès des gens aux lieux plutôt que de restaurer l'ordre dans les lieux par la diversité contrainte des gens.

Renaud EPSTEIN est sociologue, directeur d'études à la Coopérative ACADIE

Thomas KIRSZBAUM est sociologue au Centre d'Étude, de Documentation et d'Observation sur les Villes

⁶¹ Cf. par exemple, SIMON P., « La politique de la ville contre la ségrégation », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°68-69, septembre-décembre, 1995.

⁶² GENESTIER P., « Eloge du ghetto. Stéréotypes et termes repoussoirs de la pensée urbanistique », in BURGEL G. (dir.), *Villes en parallèle : Peuplements en banlieue*, Laboratoire de Géographie Urbaine, Université de Paris X, -Nanterre, 1990

⁶³ DONZELOT, J. et al., *Faire société aux États-Unis et en France. Deux réponses à la fracture urbaine*, Seuil, 2003

⁶⁴ LELEVRIER C., « Les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ? », in *Ségrégations urbaines et logiques foncières*, colloque du 30 novembre, ADEF, 2001 ; KIRSZBAUM T., *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands Projets de Ville au miroir de l'expérience des Empowerment Zones*, rapport de recherche, CEDOV, PUCA/FASILD, 2002

⁶⁵ BEHAR D., « Plaidoyer pour une mixité revisitée : entre incantation, dénonciation et renoncement », *Fondations*, n°13, 2001