

Journée régionale

« Mixité sociale dans l'habitat et politiques de peuplement : quels enjeux ? Quels leviers pour l'action ? »

**Mardi 16 février 2016
9h30-16h15**

Montpellier

On trouvera ici un compte rendu de la conférence de Thomas Kirszbaum qui avait pour titre : « L'objectif de mixité sociale dans les politiques de l'habitat et de la ville : définition, effets, pistes pour l'action ». Ce compte rendu intègre des éléments de débat de la matinée.

L'objectif de cette première partie de la journée était de proposer un temps de réflexion permettant de remettre en perspective l'enjeu de la mixité sociale dans l'habitat et la portée des politiques engagées à cet effet. Thomas Kirszbaum est l'auteur d'études et publications sur ce sujet.

I/ Retour sur les intentions publiques en matière de mixité sociale dans l'habitat

La référence à la mixité sociale dans l'habitat est omniprésente dans les textes et les discours politiques sans qu'il existe une définition officielle de ce qu'est cette mixité, au moins au plan national (au plan local, il y a des efforts d'objectivation et de détermination d'indicateurs divers). Dès lors, le fait qu'il existe un arsenal législatif

et réglementaire qui enjoint les acteurs locaux à promouvoir la mixité sociale dans l'habitat, sans jamais dire ce qu'est cette mixité sociale, pose un problème pour une politique publique.

Des chercheurs ont avancé l'hypothèse selon laquelle le flou des textes aurait un intérêt instrumental au sens où, la mixité n'étant jamais définie au niveau national, cela ouvre localement un espace assez large d'interprétation par les acteurs locaux. Cependant, en ouvrant cet espace d'interprétation locale, les acteurs locaux peuvent être conduits à faire des choix arbitraires préjudiciables à certains groupes. On retrouve ici le débat bien connu sur les effets potentiellement discriminatoires des politiques de mixité sociale.

Des lectures potentiellement divergentes

Cet arbitraire semble assez inévitable dans la mesure où cette notion de mixité est intrinsèquement relative : les représentations que l'on a de la mixité ou de la non-mixité d'un territoire vont être inévitablement variables selon le critère que l'on va prendre en compte. Considère-t-on la mixité du point de vue des générations, des catégories de revenus sur un territoire donné, des catégories socioprofessionnelles, des origines ethniques ou raciales supposées des personnes ? Selon le critère retenu, on peut aboutir à des lectures divergentes.

De la même façon, quand l'on raisonne sur ces enjeux de la mixité, c'est en considérant qu'il y a des seuils, des proportions de populations qui doivent être représentées sur un territoire ou qui ne doivent pas être surreprésentées sur un territoire pour que l'on soit dans une situation de mixité. Or les seuils en question n'ont pas de valeur scientifique : ce sont des jugements de valeur, un point de vue normatif sur la réalité : dire par exemple qu'il faudrait telle proportion d'ouvriers ou de cadres sur un territoire

pour que celui-ci soit mixte est un jugement de valeur.

Par ailleurs, une situation de mixité à une échelle donnée, un quartier par exemple, ne l'est plus nécessairement à l'intérieur d'un périmètre plus vaste marqué par la ségrégation. On peut aussi avoir le cas inverse : une situation de forte ségrégation au niveau d'un quartier avec une situation de faible ségrégation à une échelle plus large.

Si la mixité n'est pas définie positivement par les textes, c'est que le discours sur la mixité s'est construit en rapport avec des phénomènes qui sont considérés comme négatifs.

Il existe toute une série de termes pour caractériser ces phénomènes négatifs : on parlera tantôt de *concentration*, tantôt de *spécialisation*. D'un point de vue scientifique on va plutôt parler de *ségrégation*. Le problème est que ce terme même de ségrégation ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les chercheurs : de très nombreux d'articles scientifiques s'interrogent sur les méthodes qui permettent d'identifier la ségrégation. *Quels critères et quelles échelles d'analyse ?* Dès lors toute mesure de ségrégation opère des découpages de la réalité sociale et de la réalité des territoires qui sont forcément arbitraires. Selon que l'on retient tel critère et telle échelle, les constats peuvent être fortement divergents. Aux USA, la représentation des groupes ethno-raciaux est mesurée dans le cadre du recensement, ce qui n'est pas le cas pas en France. Et ce que l'on constate dans le cas américain au cours des dernières décennies, c'est une *tendance à l'atténuation de la ségrégation ethno-raciale*, mais dans le même temps une *tendance à l'augmentation de la ségrégation sociale*.

La question de savoir si l'on regarde la mixité sous un angle socio-économique

ou sous un angle ethno-racial est, selon T. Kirszbaum, le cœur du problème français.

Il analyse l'ensemble de discours produits au niveau national sur la mixité dite sociale comme une manière codée de parler d'enjeux qui sont essentiellement « ethno-raciaux » ou « ethno-raciaux-culturels ». Il fonde ce point de vue sur des comparaisons internationales. Dans le cas américain ou dans le cas britannique, en effet, toute la réflexion sur la question de la ségrégation et sur les politiques qui promeuvent la mixité dans l'habitat dans ces pays est polarisée sur *l'enjeu de la déconcentration de la pauvreté*. Cela peut sembler contre intuitif d'un point de vue français qui a plutôt la perception de pays anglo-saxons avant tout préoccupés par les enjeux raciaux. Or les justifications officielles des politiques urbaines de ces pays sont formulées de la manière suivante : comment la déconcentration de la pauvreté va permettre aux pauvres de sortir de la pauvreté, de se donner davantage de chances de promotion sociale ?

T. Kirszbaum fait valoir que ce débat est secondaire en France, tel qu'il est posé politiquement. En France, le débat s'inscrit moins dans une problématique de sortie de la pauvreté que dans des enjeux proprement politiques, ces enjeux étant posés, de façon plus ou moins euphémisée, en termes ethno-raciaux et, de plus en plus, en termes culturels et culturels. Le discours dominant invoquerait donc la mixité en réponse à un type de « menace » très spécifique que l'on a l'habitude, en France, d'appeler « communautarisme » (un terme qui n'a d'ailleurs pas d'équivalent dans d'autres pays). Et l'on associe très fréquemment l'enjeu de la mixité aux enjeux de ghettoïsation ; or qui dit « ghettoïsation » dit inévitablement concentration spatiale de minorités ethniques.

L'enjeu de la mixité est donc très souvent posé en France en rapport avec ces enjeux fondamentalement politiques que sont la

place des minorités dans la société et dans la ville. Et le rétablissement de la mixité que l'on appelle « sociale » (qui serait en réalité davantage une mixité « raciale » en France) est considéré depuis au moins 25 ans comme étant la condition d'une perpétuation d'un modèle républicain d'intégration.

Comment peut-on affirmer que l'on adopte en France un raisonnement de type « racial » ou « racialisé » sur ces questions ? T. Kirszbaum utilise l'adjectif « racial » plutôt que l'adjectif « ethnique » en considérant que la mixité ethnique existe très largement dans les quartiers populaires qui relèvent de la politique de la ville (on a en effet coutume de dire que dans tel ou tel quartier un très grand nombre de nationalités sont représentées). Mais si on ne se satisfait pas de cette situation de mixité ethnique c'est que l'on considère implicitement que ce n'est pas « la bonne mixité ». De manière un peu provocatrice, T. Kirszbaum souligne que la conception dominante de la « bonne mixité » en France est celle où « les blancs » sont majoritaires. A contrario les cas où ces derniers sont minoritaires seraient des situations de non mixité. C'est ce qui le conduit à défendre le point de vue selon lequel la référence à la « *mixité sociale* » recouvre en France un objectif de « *mixité raciale* ».

La construction de l'enjeu de la mixité en France est le produit d'une histoire

Il est important de faire un détour par l'histoire pour comprendre comment s'est construit l'enjeu de la mixité dans le contexte français, et pourquoi la mixité sociale y est envisagée sous cet angle « racial ».

En France, l'expression mixité sociale est apparue de façon assez soudaine dans les années 80, et surtout à partir des années 90 quand elle a été inscrite dans des textes législatifs (voir plus loin). Il s'agit cependant d'une histoire qui a commencé

beaucoup plus tôt, au moment de la guerre d'Algérie. A l'époque, ce qui inquiétait les pouvoirs publics était la question des foyers de travailleurs immigrés : on les considérait comme des foyers de contestation et l'on y redoutait l'activisme du FLN. C'est dans ce contexte que la problématique de mixité aurait vraiment commencé à émerger pour ensuite se déplacer vers le logement social au moment où les populations que l'on appelait « nord africaines » à l'époque ont fait leur entrée dans le logement social de droit commun.

Quelques repères historiques sur le logement social.

En France, le logement social n'a pas été conçu pour loger les plus pauvres : historiquement, il a été conçu pour loger des personnes insérées professionnellement. Le logement social a été encore moins conçu pour loger les étrangers et les immigrés (dans les années 60, les catégorisations sont assez floues et l'on parle « d'étrangers », « d'immigrés », en désignant ces populations par leur origine nationale).

Jusque dans les années soixante, voire jusqu'au début des années soixante dix, les immigrés résidaient principalement dans des foyers, dans les parties les plus insalubres des centres villes et dans des bidonvilles. L'éradication des bidonvilles a été décidée dans les années soixante, période durant laquelle ont également été réalisées des opérations de rénovation urbaine dans les centres ville. D'où la nécessité de reloger ces populations. Celles-ci n'ont cependant pas été relogées dans le logement social « de droit commun », mais, dans un premier temps, dans ce que l'on appelait des « cités de transit », des formes d'habitats que l'on appelait « adaptés » (à des populations qui étaient considérées comme n'étant « pas aptes » à occuper un logement social de droit commun).

Une notion de *quotas* de présence de ces ménages étrangers ou immigrés par groupes nationaux avait été introduite de façon officielle dès la fin des années cinquante : Algériens, Marocains et Tunisiens. Il s'agissait de quotas maximum d'accueil de ces populations dans ces « logements adaptés » qui étaient souvent construits en périphérie immédiate des nouveaux quartiers d'habitat social en cours d'édification à cette époque. Le quota le plus fréquemment rencontré dans les circulaires préfectorales était un quota de 15% : il était demandé de ne pas loger plus de 15% de ce type de ménages dans les nouveaux quartiers d'habitat social, sans leur permettre pour autant d'accéder au logement social de droit commun qui relevait d'une forme de « préférence nationale » qui ne se cachait pas à cette époque.

Des travaux d'historiens de plus en plus nombreux sont venus éclairer cette question de la genèse des politiques de mixité dans l'habitat et des **justifications qui étaient apportées à ces quotas.**

Ces justifications étaient en substance les suivantes : loger trop d'immigrés dans un quartier risque d'engendrer des conflits de cohabitation avec les ménages français (« ils ne peuvent pas s'entendre car les cultures sont trop différentes, etc. »). Ce serait aussi prendre le risque d'alimenter de ce fait un phénomène désigné aux Etats Unis sous le nom de « white flight », mot à mot « la fuite des blancs » de certains quartiers : progressivement certains quartiers se spécialiseraient ce que l'on cherche précisément à éviter.

Rétrospectivement, il apparaît que la définition de ce seuil de 15% a été inefficace et peu respecté pour endiguer l'entrée des familles immigrées dans certains quartier ; d'autant qu'à partir de la fin des années soixante, la logique d'une immigration de travailleurs célibataires présents pour une période temporaire a cédé la place à une logique d'immigration

familiale. A cette époque, le regard porté sur ces populations était fondé sur l'idée qu'elles allaient retourner dans leur pays d'origine. De fait, prévoir pour ces populations un habitat spécifique n'allait pas dans le sens de ce qu'on a appelé par la suite l'intégration : on parlait au mieux à l'époque « d'insertion ». La référence à un modèle d'intégration à la française n'intervient qu'à partir de la fin des années quatre vingt avec la création en 1989 d'un Haut Conseil à l'Intégration qui a pour la première fois formulé une doctrine de ce qu'est censée être « l'intégration à la française ».

Les choses n'ont donc commencé à changer qu'à partir de la fin des années 60, période durant laquelle la France est entrée dans une logique d'immigration familiale et où le regroupement familial a été reconnu comme un droit à partir de 1976. Dans ce contexte, il devenait beaucoup plus compliqué d'opérer une discrimination sur ce type de critères.

Des politiques d'attribution entre logique de spécialisation et logique de « rééquilibrage »

Pour autant, l'entrée significative des familles immigrées dans le parc social de droit commun n'a pas signifié que ces populations ont été traitées de façon uniforme dans l'ensemble du parc social. Au contraire, leur « concentration » a été délibérément recherchée à travers les contingents préfectoraux, en particulier, mais aussi par un certain nombre de bailleurs sociaux qui ont pris l'habitude d'envoyer de façon assez systématique ces familles dans les mêmes quartiers, parfois dans les mêmes immeubles ou dans les mêmes cages d'escaliers, avec le raisonnement selon lequel cela permettait de préserver d'autres segments du parc social et de prévenir le phénomène de « white flight » évoqué plus haut. Durant cette même période des années 70 apparaissent des politiques dites de

rééquilibrage (que l'on a commencé à appeler « politiques de peuplement ») dans certains secteurs du logement social où la logique de spécialisation commençait à être remise en cause. Les quotas ont été abandonnés en 1980 dans les textes « les politiques de peuplement » ont perduré et ont reçu une consécration, d'abord réglementaire avec un décret de 1986, puis avec l'adoption en 1990 de la loi Besson sur le droit au logement¹ et de la loi d'orientation pour la ville en 1991². La référence à la « mixité sociale » s'est alors installée dans le débat public.

Le discours sur la mixité se serait donc progressivement confondu avec une rhétorique sur l'intégration républicaine par opposition à la situation dans un certain nombre de pays anglophones où se sont constitués de façon durable ce que l'on pourrait appeler des « quartiers de minorités » sur certains espaces : *l'enjeu de la mixité sociale dans l'habitat s'est donc constitué en France comme une façon de prévenir ou d'empêcher la constitution durable de « quartiers de minorités » dans certains territoires.*

Rationalité politique et rationalité technique dans la définition du problème³

Si rationalité politique et rationalité technique ne sont pas complètement étanches, pour la rationalité politique appréhendée à travers le discours des élus, l'enjeu fondamental est la question du « communautarisme », et plus récemment celle du « fondamentalisme musulman » et de la « radicalisation ». T.

¹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite *loi Besson*.

² La loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 comportera, pour la première fois, une obligation de produire des logements sociaux dans les villes qui en sont insuffisamment dotées.

³ T. Kirszbaum parle de rationalité technique en pensant surtout aux bailleurs sociaux, plutôt qu'aux agents des collectivités territoriales.

Kirszbaum relève le fait que ce thème de la mixité sociale a été réactivé juste après l'attentat contre *Charlie Hebdo*, en janvier 2015, alors que le lien logique entre les deux est loin d'aller de soi selon lui.

Dans la rationalité gestionnaire des bailleurs, l'enjeu principal est plutôt celui de la dévalorisation patrimoniale. Il ressort d'enquêtes réalisées auprès d'acteurs du logement social que leur préoccupation est « la visibilité des minorités visibles », l'impact de cette visibilité pour l'image des quartiers et, au-delà, sur la commercialisation des résidences affectées par cette image. Cette question ne va pas se poser dans les mêmes termes sur des marchés du logement tendus ou des marchés détendus, etc. Mais l'idée que l'image donnée par la présence trop visible des minorités (les acteurs vont citer « les paraboles », « les tapis aux fenêtres ») va détourner les locataires potentiels de ces immeubles ou de ces quartiers serait toujours présente.

Malgré les efforts pour mettre en avant de critères socio économiques pour définir la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville en 2014, le discours politique n'aurait pas suffisamment évolué vers une logique où l'enjeu de la mixité serait uniquement basé sur des préoccupations socioéconomiques : mobilise-t-on ces variables socioéconomiques parce que l'on considère que l'enjeu est principalement socioéconomique (est-ce que derrière l'idée de la mixité l'objectif est d'aider les gens à sortir de la pauvreté ?) ou mobilise-t-on ces variables en considérant que ce sont des variables de substitution qui permettent d'approcher une autre réalité qui est davantage de nature « ethnoculturelle » ? Les mêmes indicateurs peuvent en effet être mobilisés pour des finalités qui ne sont pas les mêmes.

L'enjeu de la mixité en France serait donc très largement polarisé sur ces quartiers

de la politique de la ville où l'on pointe un problème de « non mixité ». D'où la politique actuelle qui vise à transformer le peuplement des quartiers de la politique de la ville et de produire du logement social dans les autres territoires pour aboutir à la déconcentration à l'échelle de ces quartiers.

II. Quels instruments ? Quels résultats ?

Si la mixité sociale est une valeur politique qui guide un certain nombre de politiques urbaines, ce n'est pas propre à la France : il y a un effet de mode autour de ce thème dans beaucoup de pays. Outre la dimension « ethnoculturelle » de la question en France (avec un équivalent en Europe avec les Pays-Bas), la spécificité française résiderait dans la *notion de « mixité imposée » par la loi*. Une loi qui postule qu'il serait possible d'en finir avec la ségrégation : l'article 1^{er} de la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991⁴ parle ainsi de « faire disparaître les phénomènes de ségrégation ». Le promoteur de la loi d'août 2003, dite loi Borloo de programmation pour la ville et la rénovation urbaine⁵ assignait la même ambition au PNRU. Cette volonté affichée d'en finir une fois pour toute avec la ségrégation serait une singularité française.

Pour atteindre cet objectif, il y a deux volets complémentaires : un premier relatif aux attributions de logements sociaux, et un autre relatif à la production d'une offre de logements sociaux, d'abord dans les territoires déficitaires. Le PNRU en a ajouté un troisième : la production d'une offre privée dans les quartiers en rénovation urbaine.

⁴ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

⁵ La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine,, dite « Loi Borloo ».

Quelle que soit l'approche considérée, ***une des spécificités fortes de l'approche française sur le sujet est de penser l'objectif de la mixité en termes de seuils quantitatifs à atteindre sur un territoire donné, beaucoup plus qu'en termes de flux***. Cela se traduit dans les « quartiers Anru » par des seuils maximum de logement social (un ratio logement social / logement privé), un seuil minimum de taux de logement social dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU, et par des seuils d'accueil de ménages que l'on qualifie de défavorisés dans les politiques d'attribution.

Les politiques d'attribution

En préambule, T. Kirszbaum rappelle l'épisode des POPS (Protocole d'Occupation du Patrimoine Social) institués en 1990 par la loi Besson sur le droit au logement. Ces POPS devaient concrétiser le « droit au logement » en fixant des objectifs d'accueil de ménages pauvres dans les fractions du parc social où ces populations étaient considérées comme sous-représentées. En pratique, cela a souvent été retraduit localement, non pas comme des seuils planchers (une forme de discrimination positive) mais comme des quotas plafonds dans les quartiers où l'on considérait que ces populations étaient en surnombre. Cela avait conduit la Ministre déléguée au Logement de l'époque, Marie-Noëlle Lienemann, à rédiger une circulaire pour rappeler aux acteurs locaux l'intention de la loi (qui était de favoriser la mobilité de ces ménages vers les secteurs où ils étaient sous-représentés) et qu'il fallait raisonner en termes de flux et non de stocks au risque de faire des POPS des outils d'exclusion des ménages pauvres de certains quartiers.

La stratégie de mixité sociale dans l'habitat ne serait donc pas le même dans les quartiers d'habitat social où l'objectif des politiques d'attribution est de rééquilibrer les populations (avec des

actions visant à jouer sur la proportion de tel ou tel type de population) et dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU où l'on ne raisonne plus sur les populations mais uniquement sur les logements. Parler de « stratégie sélective de mixité » revient, à la suite d'un certain nombre de chercheurs, notamment Marie Christine Jaillet, à pointer ce paradoxe qui consiste à se focaliser sur les quartiers populaires qui à certains égards sont plus mixtes que d'autres (tout dépend du critère que l'on adopte) alors qu'il y a d'autres espaces urbains qui le sont beaucoup moins (d'un point de vue générationnel, d'un point de vue culturel) mais où l'on va davantage s'intéresser aux types de logements à construire qu'aux populations qui y vivent.

Si les travaux de l'ONZUS montrent qu'il y a eu une tendance qui s'accroît à la spécialisation sociale et ethnique de certains quartiers, des travaux de géographes montrent que cette tendance à l'homogénéisation sociale est plus accentuée dans les territoires que l'on pourrait appeler de « l'entre-soi des riches ». De ce point de vue il peut en effet paraître paradoxal de se focaliser sur des territoires qui peuvent être considérés comme étant plus diversifiés socialement. Comment s'articulent ces deux stratégies différenciées : **changer les populations d'un quartier** et essayer de **modifier la structure de l'offre de logements** ? Les observateurs de ces politiques de mixité ont coutume de dire que dans un cas on essaie de faire une « mixité par le haut » (attirer dans les quartiers populaires des ménages plus « aisés »), et dans l'autre une « mixité par le bas » en essayant de promouvoir une diversification du logement devant aboutir à une meilleure représentation des ménages populaires dans les territoires plus favorisés. Le problème de ces deux orientations et surtout de leur articulation réside dans le fait que ces stratégies sous-

estiment très largement la complexité des phénomènes de ségrégation résidentielle.

La ségrégation résidentielle est produite par la combinaison de plusieurs phénomènes :

- des décisions ou des non décisions institutionnelles,
- la dynamique du marché,
- les goûts et les préférences des ménages qui ont la faculté de choisir leur quartier.

Si on veut agir sur la ségrégation il faudrait agir, dans l'idéal, sur ces différents facteurs de façon concomitante. Or face à des phénomènes complexes, les politiques publiques se fondent sur l'idée selon laquelle il suffirait de changer les statuts d'occupation sur un territoire donné pour que mécaniquement on change le profil des populations qui vivent sur ce territoire.

L'une des raisons pour lesquelles on n'atteint pas les résultats escomptés tient pour une part à la prégnance de ce raisonnement. Selon T. Kirszbaum, le bilan du PNRU conforte cette hypothèse : il ne suffit pas d'introduire de l'accession et du logement privé dans certains quartiers pour provoquer l'arrivée des populations nouvelles souhaitées. En sens inverse, il ne suffit pas de développer du logement social dans des communes concernées par l'article 55 de la loi SRU pour que l'on voie des minorités s'installer dans ces territoires.

Cet échec relatif explique le phénomène de balancier auquel on assiste dans les politiques publiques en la matière : l'accent a été mis initialement sur la maîtrise des attributions; quand le diagnostic a été fait que cela n'avait pas eu grand effet sur la spécialisation des quartiers, l'accent a été alors mis sur une approche plus radicale visant à renouveler l'offre (d'abord avec les GPV puis avec le PNRU). Au bout de quelques années de politique de rénovation urbaine sous

l'égide de l'ANRU, la question de la maîtrise des attributions revient sur le devant de l'agenda. L'argument étant qu'il ne suffit pas de renouveler l'offre et qu'il faut être plus vigilant sur les attributions. Dans la période actuelle la volonté est d'actionner les différents leviers en même temps : loi SRU, renouvellement urbain et maîtrise du peuplement. Quelles sont les leçons héritées des expériences passées qui peuvent éclairer sur les chances de succès des orientations actuelles ?

L'existence d'une préférence communale dans les attributions

Les obstacles structurels à la mise en œuvre de la loi SRU sont bien connus : outre les résistances liées aux perceptions qu'ont les élus et les habitants de ces communes du logement social et des populations qui habitent, l'un des principaux est la question du coût du foncier.

Cependant, même dans les communes qui atteignent leurs objectifs de 20 à 25% de logement social, cela n'aboutit pas à l'effet en principe recherché de déconcentrer la situation dans les quartiers d'habitat social : pour l'essentiel, les nouveaux logements bénéficient à des jeunes ou des personnes âgées des communes concernées.

S'ajoutent à cela d'autres freins : l'assiette des logements qui sont concernés au titre de l'article 55 de la loi SRU permet à ces communes de privilégier par exemple les PLS plutôt que les PLAI. Une autre difficulté est la trop faible connexion entre production de l'offre et filières d'attribution des logements sociaux. Toutes les procédures de type plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) sont des procédures départementales, et il n'y a pas encore suffisamment de rapport avec ce qui se passe à l'échelle intercom-

munale même si les EPCI siègent dans les commissions concernées⁶.

Des travaux de recherche éclairent l'existence d'une « préférence communale » dans les attributions : quand les « communes SRU » respectent leurs objectifs, les demandeurs qui habitent déjà la commune sont favorisés dans l'accès à ces nouveaux logements par rapport à des gens qui seraient extérieurs (ce qui ne contribue pas l'objectif de mixité sociale). On constate aussi ce phénomène dans le cas de figure de la reconstitution hors site de l'offre détruite dans le cadre de projets de rénovation urbaine : quand elle a lieu dans d'autres communes, cette reconstitution ne s'accompagne pas d'une translation de la population.

Question plus complexe encore : les familles qui habitent dans ces quartiers de la politique de la ville aspirent-elles à déménager dans des communes plus aisées, parfois plus éloignées d'un centre urbain ?

Mobilité résidentielle choisie ou mobilité résidentielle subie ?

Des travaux de recherche sur des opérations de rénovation urbaines montrent que dans des contextes différents, les populations qui quittent ces quartiers ne sont pas tout à fait les mêmes que celles qui demandent à y rester. C'est un élément important à identifier : les populations pour lesquelles les opérations de démolition sont une opportunité pour quitter le quartier sont celles dont les ressources sociales (à distinguer des ressources économiques) sont les plus importantes : il s'agit de familles qui se sentent suffisamment étayées socialement pour quitter le quartier.

⁶ Si l'on retrouve les objectifs PDALHPD dans les PLH, ce qui est obligatoire, la question soulevée est celle de l'influence des EPCI dans les attributions : actuellement, un certain nombre reversent par exemple aux communes leur part de logements réservés).

Ils se distinguent des ménages qui demandent à rester (en intégrant la question de la temporalité : un certain nombre de ménages qui étaient éventuellement candidats au départ au début, au fur et mesure que le quartier se transforme demandent à rester). Pour ces ménages qui demandent à rester jouent à la fois les variables de l'âge (il ne faut pas oublier que des personnes ont vieilli dans ces quartiers) et de la pauvreté : le profil dominant fait ressortir les ménages les moins étayés socialement. Par rapport au débat sur la déconcentration de ces quartiers du point de vue de la pauvreté, les opérations de rénovation urbaine ont donc parfois renforcé de façon paradoxale la pauvreté dans les segments du parc HLM que l'on maintient.

Les travaux de Christine Lelévrier⁷ ont par ailleurs mis en évidence que ce ne sont pas forcément les familles qui veulent partir qui partent, et inversement d'autres ménages ont été pris dans une forme de mobilité qu'ils ne souhaitaient pas. Ainsi les résultats de la rénovation urbaine sont complexes à analyser et il y a un écueil à aborder ces questions de façon trop générale.

Les effets ambivalents de la rénovation urbaine sur la mixité sociale dans l'habitat : que disent les travaux compilés à l'échelle nationale ?

Il importe de rappeler d'abord que les opérations de rénovation urbaine ne concernent qu'une fraction seulement des quartiers de la politique de la ville. Dans les quartiers concernés, des études mettent en évidence la constitution de petits isolats rénovés tandis que le reste du quartier ne l'a pas été. Le risque étant

de créer ainsi des « frontières internes » aux quartiers pouvant aller jusqu'à la clôture physique entre les espaces rénovés et les autres. Cela s'est donc parfois traduit par le regroupement de ménages en meilleure situation sociale dans les parties rénovées, et par une ségrégation accrue à l'échelle même de ces quartiers. A une autre échelle, ce qui a été gagné dans certains quartiers en termes de mixité sociale a été perdu ailleurs avec des phénomènes de spécialisation accrue dans d'autres quartiers ou dans d'autres segments du parc social.

Ces travaux de recherche font par ailleurs ressortir que la possibilité donnée aux fractions de la population les plus dynamiques et les mieux étayées socialement de partir de ces quartier a eu un effet paradoxal d'appauvrissement du quartier par rapport à sa configuration au moment du lancement des opérations.

Dernier élément de bilan qui rejoint ce qui a été dit en préambule : dans les quartiers où l'on est parvenu à « fidéliser » ces ménages mieux dotés en ressources sociales et économiques, le jugement évaluatif porté sur ces opérations du point de vue de la mixité sociale est paradoxalement plutôt négatif. T. Kirszbaum y voit la difficulté, très française selon lui, de déconnecter la mixité d'un enjeu ethno-racial. A Mantes La Jolie, par exemple, où beaucoup de ménages d'origine immigrée ont accédé à la propriété, le jugement qui est porté sous-entend plutôt que ce ne serait « pas la bonne mixité ».

Les « effets pervers » des politiques de mixité dans l'habitat

Les études françaises sur la rénovation urbaine ont jusqu'à présent peu mis en valeur que le fait de réduire globalement l'offre de très grands logements bon marché (qui est un effet de la rénovation urbaine) pénalise les ménages au sein

⁷ Christine Lelévrier, Au nom de la « mixité sociale » Les effets paradoxaux des politiques de rénovation urbaine, revue *Savoir / Agir*, 2013/2 (n° 24).

« La rénovation urbaine pour qui ? Contribution à l'analyse des mobilités résidentielles », par Christine Lelévrier, Daniel Bourdon, Sonya Fayman, Christophe Noyé, Etude du comité d'évaluation de l'ANRU, 2012.

desquels les familles immigrées ou d'origine immigrée sont surreprésentées. Si on appliquait en France le concept de **discrimination indirecte**, comme c'est le cas par exemple aux Etats Unis, on pourrait considérer - d'un point de vue juridique si la question avait été judiciairisée - que la rénovation urbaine a eu des effets de discrimination indirecte au sens où elle a pénalisé l'accès au logement social d'un certain nombre de ménages appartenant à des minorités. Mais pour cela, il faudrait pouvoir mesurer cet impact, ce qui n'est pas possible en France en l'état actuel de l'appareillage statistique.

Sur le plan des attributions, des travaux réalisés à l'échelle nationale font ressortir l'impact potentiellement discriminatoire de certaines pratiques de peuplement lorsqu'elles sont motivées par un objectif de mixité sociale. Ce que montrent ces travaux c'est que la discrimination dont il s'agit est très rarement intentionnelle ni même consciente. Ils montrent aussi que ces pratiques sont compatibles avec un niveau de préjugés faible des agents. A partir du moment où la mixité a rang de norme légale cela conforte les acteurs qui peuvent agir de façon discriminatoire envers certains groupes.

T. Kirszbaum pointe un troisième type d'effet pervers qui est documenté depuis longtemps par la sociologie, notamment depuis l'article aujourd'hui classique publié dans la revue française de sociologie en 1970 par les sociologues Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, restituant une étude conduite dans les HLM des années 60 du point de vue de la cohabitation entre groupes sociaux hétérogènes⁸. Ces auteurs

⁸ Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement, Jean-Claude Chamboredon and Madeleine Lemaire, *Revue française de sociologie*, Vol. 11, No. 1 (Jan. - Mar., 1970), pp. 3-33.

montraient, sur la base d'observations qui remontent aux années 60, que la cohabitation n'était pas forcément harmonieuse entre ces groupes sociaux hétérogènes. Ils ne partageaient pas forcément les mêmes valeurs ni les mêmes usages de l'habitat. Il y avait parfois entre eux des formes de mépris ou d'hostilité réciproques. Cet article montrait surtout que les différents groupes sociaux n'étaient pas dans les mêmes trajectoires résidentielles : pour une partie des ménages, le logement social était l'aboutissement d'un parcours tandis que pour les autres c'était un tremplin avant d'aller ailleurs. Et l'évolution du logement social dans les années 70 leur a donné raison puisqu'une grande partie des ménages qui y vivaient ont quitté le logement social pour accéder à la propriété.

Des travaux plus récents sur la rénovation urbaine montrent là aussi que l'harmonie sociale n'est pas nécessairement au rendez-vous lorsque ces opérations parviennent à produire d'avantage d'hétérogénéité sociale. Des études locales éclairent des phénomènes de repli, d'antagonisme entre nouveaux habitants et anciens habitants, et incitent à anticiper davantage en amont ces problématiques. A l'inverse, selon laquelle il y aurait des phénomènes de « contagion positive », c'est-à-dire des ménages appartenant au groupe « supérieur » dans la hiérarchie sociale transmettant aux plus pauvres leurs valeurs, leur réseau social, etc., est peu vérifiée en pratique. Des études nord américaines éclairent assez bien ces phénomènes. Il existe en effet aux Etats Unis, en particulier, une littérature abondante qui a cherché à mesurer l'existence de ce que l'on appelle en anglais les « Roles Models », c'est-à-dire des gens qui jouent un rôle d'identification positive pour des ménages plus marginalisés. Or il n'y a pas de preuves empiriques de ce que les plus riches transmettraient quoi que ce soit aux plus pauvres. D'après certaines études, ce qui

prédomine au contraire c'est la conflictualité sociale entre ces groupes hétérogènes dans le même espace résidentiel.

Il n'existe pas non plus de preuves scientifiques irréfutables de l'existence d'effet d'entraînement « négatifs » des populations pauvres quand on les laisse entre elles. La question est aussi posée de savoir si le fait d'être confinés dans certains quartiers prive les habitants de réseaux sociaux (le capital social) qui donnent accès aux informations et aux opportunités d'emplois.

Les travaux sur les « effets de quartier » mettent en évidence que plus on contrôle les caractéristiques individuelles et familiales des personnes qui vivent dans un quartier donné et plus l'effet propre du territoire se réduit. Or l'une des hypothèses fondatrices des politiques de mixité est que l'on va lutter contre les effets négatifs du quartier lui-même. Or l'on essaie souvent d'évaluer les effets négatifs de la concentration de la pauvreté sur un territoire donné sans contrôler une variable ou des variables qui peuvent pourtant être très décisives dans ce domaine : la variable de la qualité de l'offre de services publics dans le quartier.

L'enjeu des services publics et l'hypothèse du « quartier ressource »

Des sociologues et des géographes considèrent que la ségrégation n'a pas que des inconvénients du point de vue de l'offre de service public dont pourront bénéficier les habitants. En effet, pour justifier de mettre en place un certain nombre de services collectifs destinés à des ménages pauvres, il faut atteindre un effet de masse des populations concernées. La question posée par ces chercheurs peut dès lors être résumée de la façon suivante : est-il préférable d'être pauvre dans un quartier pauvre mais bien doté en services publics ou d'être pauvre dans un quartier plus aisé mais en n'ayant

pas accès à un certain nombre de ressources qui sont essentielles pour la construction des parcours personnels ?

Ce que montrent par ailleurs les sociologues et les géographes qui s'inscrivent dans la lignée de l'école de sociologie urbaine dite de Chicago c'est le « quartier ethnique » n'est pas dépourvu d'atouts si l'on considère que c'est une étape dans un parcours d'intégration, voire d'assimilation : c'est dans ce type de quartier que l'on pourra trouver un certain nombre de solidarités communautaires, de systèmes d'entraide pouvant être des ressources pour les individus. Cependant, ce schéma issu de l'expérience américaine de villes qui accueillaient en grand nombre des immigrants d'origine européenne au début du XX^{ème} siècle, fonctionne moins bien dans les quartiers d'habitat social français où les personnes ne se retrouvent pas dans ces quartiers selon des logiques de regroupements affinitaires mais suite à des décisions administratives.

Si l'on n'adhère pas à cette hypothèse du « quartier ressource », un argument décisif dans le contexte français permet de plaider dans le sens du maintien du rôle des quartiers d'habitat social : ces quartiers jouent de fait une fonction d'accueil résidentiel de ménages en difficultés sociales en offrant encore de grands logements bon marché. On a tendance à perdre de vue cette dimension quand sont décidées des opérations de rénovation urbaine qui aboutissent à réduire cette offre de grands logements bon marché : ce type de logement représente souvent une promotion résidentielle pour ceux qui entrent dans ces quartiers par rapport à leur logement antérieur quand il était situé dans le parc privé dégradé.

III - Vers quoi faut-il tendre ? Quelles alternatives à la « mixité imposée » ?

Une des leçons de la sociologie urbaine est que les groupes sociaux, les groupes

ethniques, les groupes raciaux n'ont jamais été répartis de façon uniforme dans l'espace des villes.

Face à ce constat, il est d'abord possible de reconnaître que des territoires remplissent des fonctions spécifiques pour certains groupes, qu'il ne faut non seulement pas nier et peut-être même conforter. T. Kirszbaum plaide pour **concevoir la mixité sociale dans l'habitat du point de vue de l'intérêt des ménages eux-mêmes, et plus particulièrement des ménages défavorisés**. Car penser la mixité du point de vue des ménages plus favorisés, c'est-à-dire de ceux qui ont la faculté de choisir leur quartier ou leur logement semble moins pertinent du point de vue de la justice sociale.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille condamner toute politique qui se réclame de l'objectif de mixité en matière d'habitat : il faudrait davantage mettre au cœur de ces politiques des considérations d'équité afin d'éviter certains effets pervers décrits précédemment. Parler d'équité revient à insister sur la dimension du choix comme on commence à le faire mettant désormais cette dimension au cœur des politiques publiques.

La proposition formulée par T. Kirszbaum est ainsi d'apprécier la valeur des politiques de mixité résidentielle à l'aune d'un critère assez simple : en quoi ces politiques contribuent-elles à augmenter la capacité de choix de ceux qui en ont le moins ?

Quelles sont les conditions d'un choix résidentiel plus effectif pour les populations les moins favorisées ?

La première condition est de donner la priorité à l'accès à un logement abordable par ces populations. Or dans le modèle français généraliste du logement social, il ne suffit pas de produire du logement social là où il fait défaut pour que cela profite aux moins favorisés, des ménages qui ne sont pas défavorisés étant éligibles

à un titre ou à un autre à un logement social.

Deuxième condition : il ne suffit pas de produire du logement social, même bon marché, pour qu'il soit effectivement accessible. Il faut ensuite s'assurer que chacun a des chances équitables d'y accéder. Intervient ici la question de la non discrimination : d'où la proposition d'articuler différemment les politiques de mixité et les politiques de non discrimination. Jusqu'à présent, elles ne se rejoignent que lorsque les deux principes se contredisent, c'est-à-dire quand la mixité a des effets discriminatoires et que cela expose les responsables à des sanctions judiciaires.

La contradiction entre discrimination et mixité viendrait principalement du fait que certaines formes de regroupement spatial des minorités sont tenues pour illégitimes. Et l'idée défendue ici est qu'un quartier où les minorités sont majoritaires n'est pas forcément un quartier qui vit mal, cela n'est pas forcément un problème en soit. Cela devient un problème à partir du moment où ce ne sont pas des quartiers choisis.

Face à cette situation c'est-à-dire l'hypothèse de quartiers non choisis par leurs habitants, que peuvent faire les politiques publiques ?

T. Kirszbaum propose de travailler sur deux axes :

1/ Renforcer l'attractivité du quartier d'abord pour ceux qui y vivent.

Il s'agit d'en faire des quartiers de choix pour ceux qui s'y trouvent déjà avant même de songer à attirer des ménages de l'extérieur. Concrètement cela implique de faire plus de GUP, d'améliorer la qualité des espaces publics, des services publics, de tout ce qui relève de ce que l'on pourrait appeler « l'équité

territoriale ». Le lien avec l'enjeu de la mixité sociale est qu'il s'agit d'une façon d'enrayer une spirale négative : en raison des mobilités résidentielles, ce sont souvent les ménages les moins pauvres qui quittent ces quartiers. Par conséquent si l'objectif est de renforcer la mixité sociale dans ces quartiers, il est nécessaire de se préoccuper de ces ménages qui veulent partir en leur donnant de bonnes raisons de rester.

Dans cette logique, il faut poser l'enjeu de la mixité uniquement en termes socio-économiques et laisser tomber sa définition ethno- raciale. Cela revient à considérer que la politique menée a réussi si elle donne envie de rester à ceux qui vivent déjà dans ces quartiers, quelles que soient leurs origines.

2/ Travailler la question de la mobilité de ceux qui veulent partir vers d'autres territoires

Pour que le choix soit réel (et parce qu'il n'y a pas de raison d'assigner à résidence certains groupes et parce que tous ces quartiers ne vont pas tous devenir attractifs) il faut aussi travailler la question de la mobilité de ceux qui veulent partir vers d'autres territoires. C'est le sens de la formule de Daniel Béhar qui avait intitulé un article : « *L'envie de rester, les moyens de partir* ». Les politiques de mixité devraient avancer sur ces deux pieds : à la fois donner l'envie de rester à ceux qui vivent dans ces quartiers mais donner aussi les moyens de partir à ceux qui le souhaitent.

On retrouve de nouveau ici l'enjeu de la non-discrimination pour l'articuler avec celui de la mixité autrement qu'on ne l'a fait jusqu'à présent. Dans cet esprit, la mixité sociale pourrait être un outil de promotion de la diversité ethnique ou ethno- raciale mais dans les territoires où ces minorités sont discrètement refoulées. *Cela consisterait à rapprocher la mixité*

dans l'habitat de ce que l'on appelle par ailleurs les politiques de promotion de la diversité. Cela a trop souvent été compris dans les politiques de l'habitat comme une diversité à l'envers (« faire revenir des représentants du groupe majoritaire dans les quartiers où les minorités sont jugées trop nombreuses »). D'où l'appel à faire des politiques de mixité dans l'habitat un outil de promotion de la diversité dans les territoires auxquels certaines populations n'ont pas accès parce qu'elles sont discriminées.

Promouvoir la diversité au-delà des espaces résidentiels

La mixité sociale dans l'habitat devrait être, selon cette thèse, un objectif de rang secondaire pour les politiques publiques par rapport à la promotion de la diversité dans des espaces non résidentiels, à commencer par l'école. De nombreux travaux scientifiques ont montré que la diversité sociale à l'école est bénéfique aux plus défavorisés sans être pénalisante pour les plus favorisés. Ce raisonnement vaut aussi pour le monde de l'entreprise, pour les loisirs, la culture, etc. Ce sont en effet des domaines où la diversité a des effets d'entraînement sur les plus défavorisés tandis que ces effets semblent moins probants dans l'habitat.

Il importe enfin de rappeler que l'objectif de mixité doit être différencié et territorialisé : on ne peut pas appliquer les mêmes critères de mixité à toutes les configurations socio-spatiales. Or un des travers de l'approche française en la matière est de s'être peut être trop focalisée sur les seuls quartiers d'habitat social alors qu'il faudrait prendre en compte aussi l'enjeu de la mixité dans d'autres situations à la fois territoriales (les quartiers de centre ancien, l'habitat collectif privé) et non territoriales (l'école, l'entreprise...). Dès lors l'idée de politiques anti-discriminations trouve ici tout son sens.