

## FICHES CONCOURS

### QUESTIONS DE SOCIETE

#### La mixité sociale

Décembre 2017



Bruegel l'Ancien, Danse du mariage

#### **Un constat de ségrégation sociale centré sur « les quartiers »**

La mixité sociale est définie comme la cohabitation sur un même territoire de catégories sociales diversifiées. C'est un objectif de la politique de l'habitat depuis plusieurs décennies. En ce domaine, la réussite n'est pas vraiment au rendez-vous.

L'Insee<sup>1</sup> et l'Observatoire national de la politique de la ville ont dressé le portrait des 4,8 millions d'habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QP) : le taux de pauvreté y atteint en 2015 plus de 42 %, contre 12 % dans les zones environnantes des mêmes unités urbaines. La situation de l'emploi y est plus dégradée : le taux d'emploi (43,5 %) y est inférieur de 20 points à celui des autres quartiers des mêmes unités urbaines (64,7 %). Parmi les personnes ayant un emploi, 1 sur 5 a un contrat précaire (un sur 7 dans l'unité urbaine), 58 % des femmes n'ont pas d'emploi (41 % dans l'ensemble de l'unité urbaine). Le retard scolaire à l'entrée en 6<sup>e</sup> est plus fort (22 %, contre 12 % dans l'unité urbaine) et les ¾ des habitants n'ont pas de diplômes ou un diplôme inférieur au baccalauréat contre la moitié dans les unités urbaines qui englobent ces quartiers. La part des résidents de nationalité étrangère est plus élevée (de 11 points) et atteint 25 % dans les quartiers prioritaires d'Île de France. Enfin, le logement social est beaucoup plus concentré qu'ailleurs (8 logements sociaux pour 10 ménages, soit 3 fois plus que dans la ville qui englobe le quartier). Sur une Région comme l'Île de France, 50 % des logements sociaux sont regroupés sur 5 % des communes et le taux de logements sociaux dans certaines communes atteint 50, 60 voire 70 % des logements<sup>2</sup>. Les logements sociaux sont plus anciens (année médiane de construction : 1969 contre 1979 hors QP<sup>3</sup>), avec des loyers plus modestes de 12 % que ceux des logements sociaux des quartiers environnants.

La ségrégation territoriale est donc marquée : elle est sociale et ethnique mais se traduit aussi par une moindre qualité de logement et une moindre chance d'insertion professionnelle.

<sup>1</sup> Insee première, Les habitants des quartiers de la politique de la ville, mai 2016

<sup>2</sup> Source : AORIF, Union sociale pour l'habitat d'Île de France

<sup>3</sup> Le logement en France, Insee 2017

**Dans les territoires où l'on dispose d'études longitudinales, les disparités territoriales se sont creusées.**

Dans un travail sur l'évolution sociale en Ile de France, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France<sup>4</sup> montre le creusement des disparités sociales entre les départements de la région de 2001 à 2011, évoquant un processus de bipolarisation entre les quartiers extrêmes, même si des territoires socialement mélangés continuent à exister. A Paris notamment, la déjà forte surreprésentation des ménages aisés s'est accentuée tandis que certaines banlieues proches du nord et du sud-est se sont appauvries, avec une concentration accrue des populations immigrés dans les secteurs les plus pauvres.

**Les outils de lutte contre la ségrégation : des résultats faibles ou incertains**

- La loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 impose un quota de 20 % de logements sociaux (25 % depuis la loi de décembre 2012 dans les zones tendues) dans des communes d'une certaine taille relevant d'un ensemble urbanisé, avec obligation, si le quota n'est pas atteint, d'élaborer un programme précis de rattrapage. Une contribution financière est prévue par logement social manquant. Jusqu'en 2013, les communes pouvaient choisir, pour remplir leurs obligations, de ne construire que des logements dits « PLS » (les moins sociaux). A partir de 2013, elles ne peuvent plus dépasser 30 % de tels logements et risquent des pénalités financières plus élevées.

Le bilan établi en 2014-2016 de la loi SRU reste décevant : sur les 1152 communes déficitaires (qui n'ont pas atteint les seuils obligatoires et devaient suivre un programme de rattrapage), 523 (45 %) n'ont pas rempli leurs engagements de rattrapage sur la période dont une bonne moitié est en dessous de 50 % de ses engagements. Il est envisagé en 2017 d'en sanctionner 269.

Le bilan sur le long terme est modeste : un article de l'OFCE<sup>5</sup>, tout en jugeant que la loi a eu un impact pédagogique, calcule que, depuis l'origine, les communes ayant déjà dépassé les quotas ont participé pour 70 % à l'offre nouvelle et que celle-ci était largement dominée (à 78 %) par des logements peu sociaux pour classes moyennes ou intermédiaires.

- La loi « Borloo » d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 a fait du programme national de rénovation urbaine (PNRU) l'axe principal de la politique de la ville : le dispositif, géré par une agence spécifiquement créée voulait réhabiliter mais aussi démolir et reconstruire. L'objectif poursuivi n'était pas seulement d'améliorer le cadre urbain mais, en offrant un habitat plus diversifié, d'attirer des catégories moins défavorisées, de restaurer la mixité sociale et de transformer les ZUS en « espaces urbains ordinaires »<sup>6</sup>. 500 quartiers ont été concernés avec un coût important (47 Mds, financés par le budget de l'Etat et surtout les bailleurs et les collectivités. En 2014, le programme a été reconduit pour 10 ans.

---

<sup>4</sup> Géographie sociale et habitat en Ile de France, Evolutions 2001-2011, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, 2013

<sup>5</sup> La loi SRU et les quotas de logements sociaux, 15 ans après, quel bilan ? Sandrine Levasseur, OFCE, 14 décembre 2015

<sup>6</sup> ANRU, rapport d'activité 2011

Les quartiers ont été embellis mais les objectifs de mixité sociale ne semblent pas avoir été atteints, comme le montre d'ailleurs le maintien d'indicateurs sociaux défavorables en 2016, même si la proportion de logements sociaux a baissé dans les QP. Les habitants des immeubles démolis ont été pour l'essentiel relogés dans le quartier ou un quartier du même type. On constate cependant, pour les immeubles neufs en accès à la propriété, l'installation de ménages relevant davantage de la petite classe moyenne, souvent originaires du quartier, qui l'auraient sans doute quitté sinon<sup>7</sup>.

- Les programmes locaux de l'habitat (PLH), obligatoire pour toutes les intercommunalités importantes ou moyennes (y compris les communautés de communes de plus de 30 000 habitants comprenant une unité urbaine de 10 000 habitants), se veut un outil de répartition prévisionnelle de l'habitat de manière « équilibrée et diversifiée » : il doit prévoir la typologie des logements à construire, notamment les logements sociaux en les différenciant selon leur population. Le PLH entend être un outil de mixité sociale.

Cependant, sa qualité est variable. Une étude de mars 2016 menée par la Caisse des dépôts, l'USH et l'association des Communautés montre que le document est souvent compris comme une programmation plus que comme un document stratégique, avec des éléments plus quantitatifs que qualitatifs correspondant en l'addition des « coups partis » communaux. Parallèlement, parce qu'il n'est pas opposable, le PSH est insuffisamment opérationnel.

- Le caractère généraliste du logement social en France (il est accessible, en termes de revenus, à 65 % de la population) est parfois présenté comme un gage de mixité : il n'en est rien. Les données détaillées sur l'occupation du logement social montrent que les locataires modestes ou de classes moyennes ou aisées n'habitent pas les mêmes immeubles ni les mêmes quartiers. Les populations les plus défavorisées se retrouvent dans les logements financés par des prêts différents (aujourd'hui, les PLAI, prêts locatifs aidés d'intégration) ou leur équivalent) qui représentent une part minoritaire du parc.

- La politique d'attribution des logements s'affiche parfois comme une politique de lutte contre la ségrégation. Elle entendrait rechercher un équilibre des habitants en fonction des revenus, de la composition, voire, de façon non avouée, de l'origine de la famille. En réalité, cette politique ne joue pas ce rôle ou alors très marginalement, surtout compte tenu de la pénurie de logements très sociaux, de la volonté de certains maires de se protéger contre les familles « à risques » et du choix fréquent des bailleurs d'accepter la concentration des difficultés pour préserver le reste du parc. De plus, pour avoir une influence en termes de mixité sociale, il faudrait que les différents bailleurs et les différents réservataires harmonisent leurs politiques, en affichant des critères de choix qui en tiendraient compte explicitement, ce qui est rarement le cas. Les différents textes (loi ALLUR de 2014, loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017) ne mettent en place que des dispositifs d'affichage des objectifs sans obligation de mutualisation des décisions et de transparence effective. Dans ces conditions, l'offre et la demande sur un territoire donné jouent à plein et concentrent les handicaps.

- Sur les affectations, la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 met cependant en

---

<sup>7</sup> Voir le rapport du Comité d'évaluation et de suivi du PNRU (janvier 2013), la note de C. Lelévrier 2013 sur les effets paradoxaux de la rénovation urbaine et le chapitre du rapport public de la Cour des comptes de 2016 consacré à la politique de la ville.

place des dispositifs contraignants : tous les « réservataires » (collectivités et bailleurs) doivent réserver le quart de leur contingent au public déclaré prioritaire en vertu de la loi DALO et, sur le territoire des EPCI ayant la compétence Habitat et comportant un quartier prioritaire de la politique de la ville, les bailleurs doivent réserver 25 % de leurs attributions en dehors du QP aux ménages appartenant au quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles. Ces dispositions devraient avoir un impact plus déterminant.

Cependant, il existe une contradiction fondamentale entre la pénurie de logement sociaux dans les zones tendues et la volonté de mixité sociale. La pénurie impose une gestion des priorités sur critères sociaux et de composition de la famille. Il sera difficile de poursuivre des objectifs de diversification tant que le besoin restera si fort et les listes d'attente si longues.

- Il n'existe pas en revanche de bilan des « opérations mixtes », qui, dans certaines villes (Rennes, Lille, Lyon) obligent, dans toute opération de construction de logements, à prévoir une part de logements sociaux. Des bilans existent sur les difficultés juridiques ou financières des montages mais pas sur la mixité sociale, alors que la méthode semble a priori intéressante.

### **La mixité sociale, une question plus complexe qu'elle n'y paraît**

- La définition de la mixité sociale est trop incertaine pour que la notion soit utilisable : les experts<sup>8</sup> soulignent tous que ce flou conceptuel rend la notion consensuelle mais nuit à l'élaboration d'une véritable politique comme à la mesure des résultats obtenus. Sans référence à des objectifs précis, les conclusions ne peuvent qu'être indécisées.

- L'objectif de mixité sociale est sous-tendu par la conviction que la cohésion sociale en est améliorée : c'est un mythe. Les urbanistes et les sociologues ont raison d'alerter sur la naïveté dont témoignent les décideurs quand ils jugent que la mixité sociale crée automatiquement de l'intégration sociale. Ils rappellent à juste titre que les expériences de mixité sociale dans les établissements scolaires peuvent être des réussites, mais pas toujours, et être ressenties négativement par les élèves « défavorisés », surtout quand ils n'en ont pas fait le choix. Ils notent que se côtoyer dans l'espace public n'entraîne aucune fraternité, parfois au contraire. Quant à la mobilité résidentielle, une étude de L. Launay sur Paris<sup>9</sup> montre combien il faut accompagner les nouveaux habitants pour qu'ils s'adaptent, certains, parce qu'ils se sentent trop « décalés », pas à leur place, isolés, préférant déménager.

- Ni la population ni les élus ne veulent dans leur majorité, de mixité sociale. Certains analystes, tel Eric Maurin dans son ouvrage « Le ghetto français », considèrent que le « séparatisme social » est en France non pas ponctuel, mais généralisé. Ainsi, dans le domaine scolaire, le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale<sup>10</sup> montre que la ségrégation sociale est encouragée par la carte scolaire, cultivée par les parents de catégorie sociale moyenne ou supérieure (qui ont recours aux établissements privés – qui regroupent plus de 20% des élèves - pour échapper aux établissements mal cotés), mais aussi parfois orchestrée par les chefs d'établissements publics eux-mêmes, surtout quand ils se sentent en concurrence avec un établissement privé<sup>11</sup>. Toute notre société serait fondée sur

---

<sup>8</sup> La mixité sociale dans l'habitat, revue de littérature, HAL archives ouvertes, 2015

<sup>9</sup> Des HLM dans les beaux quartiers, les effets de la mixité sociale à Paris, Lydie Launay, Métropolitiques, 2012

<sup>10</sup> Evaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'Éducation nationale, 1<sup>er</sup> décembre 2015

<sup>11</sup> Voir la fiche concours sur la ségrégation sociale à l'école, mai 2017

la ségrégation spatiale, chaque catégorie cherchant à éviter de vivre avec celle qui lui est socialement inférieure. De fait, les marchés fonciers et immobiliers répondent à cette demande : ils jouent comme un levier de ségrégation spatiale et sociale.

- La concentration des catégories sociales dépassent largement le cas des quartiers sensibles : les travaux d'Hervé Le Bras<sup>12</sup> montrent ainsi que les cadres diplômés, dispersés en 1968 sur l'ensemble du territoire, se sont concentrés aujourd'hui dans les grandes villes, les classes moyennes éduquées se retrouvant regroupées désormais dans les banlieues des grandes agglomérations ou les centres des villes plus petites tandis que les ouvriers et classes populaires se sont éloignées des villes. Toutes les études sur les habitants des zones périurbaines en montrent la grande diversité sociale mais l'homogénéité est bien plus grande en fonction de la proximité de l'agglomération, les catégories les plus fragiles socialement se retrouvant dans le périurbain éloigné.
- Au demeurant, selon une revue de littérature scientifique consacrée à la mixité sociale établie par la HALDE<sup>13</sup> en 2007, le bilan des tentatives faites, en France ou à l'étranger, pour rétablir la mixité sociale s'est avéré systématiquement décevant. Il faut sans doute en conclure que l'on ne peut réformer la société par l'urbain et que la composition des quartiers ne relève pas d'une démarche volontariste.

Faut-il alors se battre pour imposer la mixité sociale ? La réponse reste nuancée. Le contraire de la mixité sociale, la ségrégation sociale, est en effet difficilement supportable dans une société qui se voudrait solidaire : dans certaines zones, les habitants se sentent rejetés et discriminés, la délinquance y est parfois insupportable, les enfants risquent d'y être sacrifiés dans une Education prioritaire qui, globalement au moins, est de mauvaise qualité et contribue plutôt à accroître les écarts sociaux<sup>14</sup>. C'est surtout en ce domaine que la ségrégation sociale est choquante parce qu'elle sacrifie des enfants. Ailleurs, en périphérie lointaine des métropoles les catégories sociales ne se connaissent plus et se méprisent.

Cependant, dès lors que la mixité sociale est difficile à mesurer et à établir, qu'elle est mal acceptée et que ses effets ne sont pas nécessairement probants, ne vaudrait-il pas mieux, en parallèle des efforts effectués, donner plutôt toutes leurs chances aux populations en difficulté ? Il ne s'agit pas de plaider pour une politique de la ville largement inefficace mais pour un changement radical de politique, désenclavement, lutte contre les discriminations et surtout amélioration déterminante dans le domaine scolaire et la formation professionnelle, seuls moyens à même de lutter contre les véritables causes de la pauvreté. C'est ce que plaident certains géographes<sup>15</sup>. L'habitat n'est pas nécessairement la priorité : avant de disperser les populations défavorisées sur le territoire, il faudrait répondre à leurs besoins.

---

<sup>12</sup> 45 ans de migration intérieures ? The conversation, avril 2017

<sup>13</sup> Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. La HALDE s'est fondue dans les services du Défenseur des droits en 2011.

<sup>14</sup> Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires ? Conseil national d'évaluation du système scolaire, CNESCO, septembre 2016

<sup>15</sup> Pour une approche critique de la mixité sociale, Redistribuer les populations ou les richesses, Eric Charmes, La vie des idées, 2010

