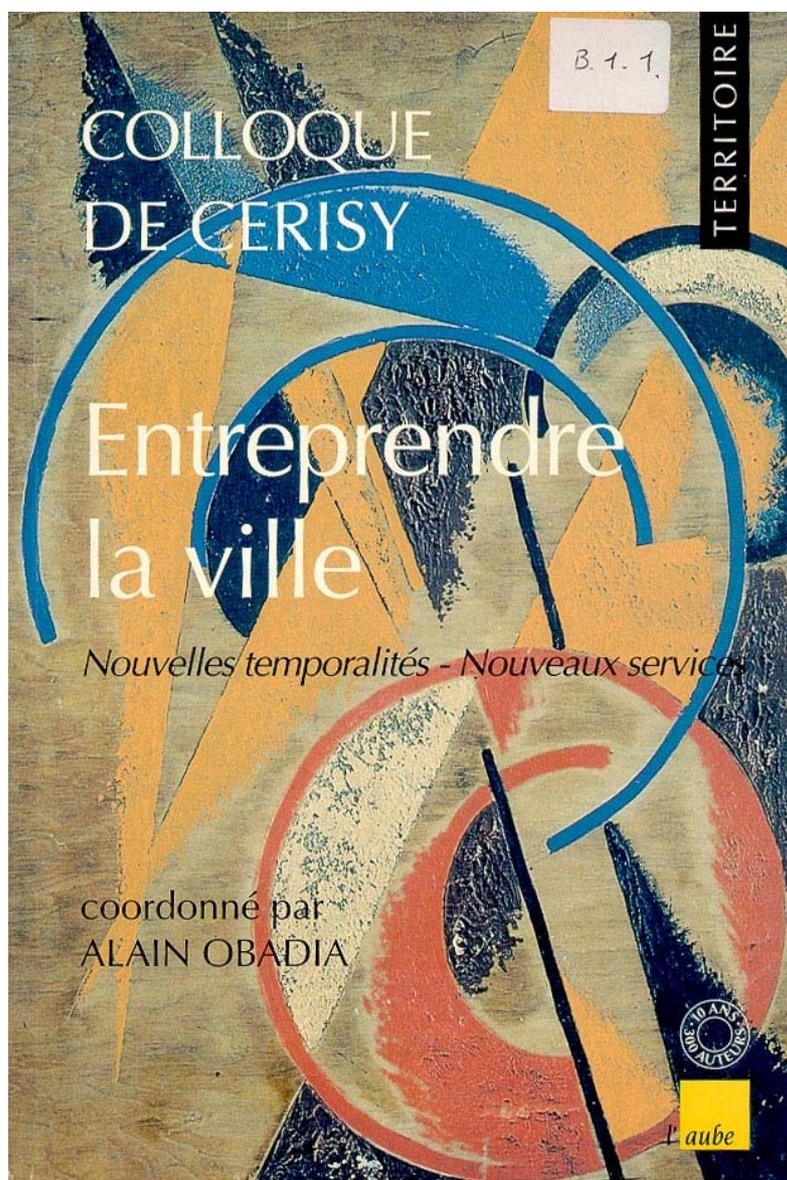


Extrait de :



De la modélisation à la mobilisation : la mixité dans les politiques urbaines

*Daniel Béhar **

Cette intervention n'a pas trait à la question de la mixité proprement dite, au phénomène sociospatial que ce terme prétend décrire. Il s'agit de traiter ici davantage de la place de cette notion dans les politiques publiques contemporaines. Chacun sait en effet que la mixité sociale relève avant tout du discours idéologique, qu'elle tient largement du mythe et de l'utopie. Pourquoi alors cette notion a-t-elle acquis une telle permanence dans les intentions publiques ? Pourquoi est-elle si prégnante aujourd'hui ?

Autrement dit, il ne s'agit ici, ni de proposer une lecture critique de ce concept, ni d'opérer une dénonciation du mythe et de ses effets, tel que bien des chercheurs ont pu le faire ces dernières années. On s'interrogera davantage sur la fonction et l'usage de ce mythe dans les politiques publiques.

Trois hypothèses seront développées.

En premier lieu, la permanence de l'usage de cette notion dans les politiques urbaines depuis trente ou quarante ans s'accompagne d'un renversement radical des enjeux et des questions qui la sous-tendent au cours de ces dernières années, du registre technique vers celui du politique.

Deuxième hypothèse, si la mixité tient aujourd'hui du mythe mobilisateur mais à la recherche d'un équilibre impossible, cela relève moins d'un hiatus entre les intentions et la pratique effective que d'un décalage entre une volonté de donner sens et une incapacité à donner forme à cette injonction.

Enfin, cette injonction politique à la recherche de la mixité est révélatrice de l'émergence d'un nouveau modèle d'intervention publique dans la production urbaine, d'un nouveau mode de construction de la puissance publique sur la ville.

De l'utopie technicienne à la question politique

Pour mesurer la place actuelle de la question de la mixité dans les politiques publiques, un bref retour en arrière s'impose.

Depuis l'après-guerre, le thème de la mixité urbaine et sociale apparaît comme une constante du discours public. Dès les années cinquante et soixante, ce terme est largement employé. Les zones à urbaniser en priorité (ZUP) de l'époque, qui apparaissent aujourd'hui comme l'antithèse de la mixité urbaine et sociale, étaient considérées alors comme l'un des modes privilégiés de production de la mixité. Il en fut de même, par la suite, avec les villes nouvelles.

Pourtant, en dépit de son usage constant, on ne peut pas considérer que la production de la mixité constituait alors, et jusqu'aux années quatre-vingt, un enjeu politique à proprement parler.

Pour les responsables politiques, le processus d'encastrement du social et de l'économique traçait une perspective quasi naturelle, spontanée, de fusion des groupes sociaux vers les classes moyennes. Par contrecoup, la mixité sociospatiale apparaissait comme l'horizon d'évidence, la conséquence mécanique du double processus de l'« ascenseur social » et de la mobilité résidentielle. Le brassage social ne peut, à terme, que se réaliser ; il ne constitue donc pas un souci politique. La réforme du logement de 1977, par exemple, qui banalise le produit logement et centre l'intervention publique sur l'aide personnelle temporaire, est révélatrice de cet état d'esprit.

La production de la mixité relève d'abord de l'enjeu technique, concerne principalement les aménageurs. Le problème qui leur est posé consiste à produire la bonne forme urbaine, à garantir les conditions spatiales d'accueil de cette mixité sociale naturelle.

On se situe donc principalement sur le registre technique : le zonage interne à la ZUP, le mélange des catégories de logement sont-ils à même d'établir les conditions spatiales optimales de la mixité sociale ? Les plans d'aménagement des ZUP les plus abouties de l'époque (le Val-Fourré à Mantes La Jolie, le Mirail à Toulouse...) expriment différentes modalités de réponse technique à cette question. Dans un contexte totalement différent, la production des villes nouvelles - avec d'autres concepts et outils architecturaux et en disposant du formidable atout de la maîtrise foncière - tente de nouvelles réponses techniques. On pouvait, dans ce cas, penser la mixité à l'échelle de l'organisation globale d'un système urbain, du centre à la périphérie. La production - temporaire - d'une alliance entre mixité et centralité distingue alors les villes nouvelles des ZUP.

Pourtant, on sut très vite, à l'époque, que ces tentatives techniques de production de la mixité urbaine avaient pour résultat principal la constitution d'un cycle au sein duquel la mixité sociospatiale apparaît comme un moment conjoncturel dans des trajectoires individuelles hétérogènes ~.

Autrement dit, après ce « moment de mixité », on revient - plus ou moins rapidement selon les périodes et modes de production - à un certain

ordre urbain, un ordre de la spécialisation sociale et spatiale ; ainsi des quartiers centraux des villes nouvelles qui ont rapidement, après la période pionnière, constitué le lieu d'agrégation des couches populaires de ces villes en formation z.

Néanmoins, l'échec technique récurrent de la production de mixité urbaine était compatible avec la persistance de l'affichage d'un objectif politique de mixité sociale. En effet, l'ordre sociospatial de la spécialisation - reproduit cycliquement en dépit des intentions techniques de production de mixité - était supportable parce que reposant sur une spécialisation lisible et fluide.

La spécialisation sociospatiale était lisible en ceci qu'elle organisait une équivalence entre le statut social, le statut résidentiel et la position géographique : jeune ménage débutant, on réside en locatif privé en centre-ville ; avec des enfants, on s'installe en HLM à la périphérie... Que l'on examine l'aspect social ou plutôt spatial, on est en mesure de se situer dans l'espace urbain. Simultanément, cette spécialisation était fluide : chacun pouvait nourrir l'espoir de progression au sein de ce système ordonné.

Cette spécialisation sociospatiale était donc supportable : elle permettait à chacun à la fois de se situer et de garder espoir ; elle était aussi compatible avec l'affichage d'une perspective politique de mixité, en ce qu'elle n'invalidait pas l'hypothèse d'une fusion des groupes sociaux au sein d'une vaste classe moyenne.

Or, si la question de la mixité se pose aujourd'hui de manière radicalement nouvelle, c'est bien parce que ce modèle a subi trois ruptures majeures.

En premier lieu, l'équation, fondatrice, entre statut résidentiel, positions sociale et géographique, s'est effondrée : habiter en HLM ne détermine plus la position occupée sur le plan de la situation sociale ou de la localisation géographique ; cela peut correspondre, soit à un bout de course des parcours résidentiels, soit à des étapes transitoires, relativement précaires. Il en est de même des autres types d'habitat. De là découlent la fin de la lisibilité et l'épuisement de la fluidité. La « montgolfière sociale ³ » ne fonctionne plus, . l'enjeu consiste davantage à « tenir sa place ⁴ ».

Deuxième rupture, la visibilité des différences sociales s'accroît brutalement : la spécialisation sociospatiale ne s'organise plus autour du mythe totalisant du « territoire village », au sein duquel l'ensemble des sociabilités se joue à l'échelle de la proximité. Avec l'accroissement des mobilités, les pratiques sociales se complexifient et se développent à l'échelle de l'agglomération. Cela multiplie les occasions d'apercevoir les autres groupes sociaux et induit donc une plus forte visibilité des différences sociales. Le paradoxe consiste alors en une plus faible lisibilité du système, mais en une plus grande visibilité des différences organisant ce système.

Enfin, de ces deux constats, découle un effacement des logiques d'ordonnement du système ségrégatif : si les modèles traditionnels d'organisation des agglomérations, tels qu'ont pu les décrire les géographes (Est/Ouest, centre/périphérie) perdurent, ils sont de moins en moins lisibles.

S'il est probable que les mécanismes ségrégatifs se renforcent ⁶, il est encore plus patent qu'ils fondent un système de moins en moins lisible pour l'opinion publique. La question de la mixité urbaine et sociale prend alors une dimension nouvelle. Elle n'est plus simplement posée en termes techniques -comment inscrire de façon optimale dans l'espace urbain un processus social inéluctable - mais émerge comme une question politique

comment, alors même que l'horizon fusionnel s'efface, donner du sens à un principe d'organisation spatiale aujourd'hui illisible ?

On constate, face à cette question, un renversement progressif des fronts. L'enjeu de la mixité urbaine devient politique, alors même qu'il est contesté par la sphère technique qui en était porteuse dans la période antérieure. Les techniciens de la production urbaine manifestent un très fort scepticisme en partie lié à la diffusion des travaux de la recherche urbaine. Lors de l'élaboration de la loi d'orientation pour la ville (LOV) en 1991 - moment fort de l'émergence politique de la mixité -, le séminaire des chercheurs - organisé par le ministère de l'Équipement - a contribué à mettre en scène ce scepticisme des « savants », lequel s'est ensuite fortement répercuté dans la sphère des techniciens de l'urbain ⁷. Les services de ce ministère ont, par la suite, largement adopté une posture de réserve vis-à-vis d'un enjeu qu'ils sont censés porter, cela résultant à la fois d'un sentiment d'impuissance technique et d'une critique d'ordre sociopolitique de ce concept.

Simultanément, la mixité, en raison inverse des critiques scientifiques et techniques dont elle fait l'objet, apparaît comme un enjeu de production de sens pour les politiques publiques. Cet enjeu se manifeste sur deux plans.

Le thème de la mixité donne du sens et de la légitimité à l'intervention publique : lorsque celle-ci est de plus en plus imbriquée dans un système d'acteurs ouvert et complexe, il lui faut se situer et se distinguer. L'objectif de mixité urbaine et sociale qualifie le créneau particulier qu'occupe la puissance publique, par rapport aux bailleurs et autres acteurs sociaux.

Simultanément, le recours à la rhétorique de la mixité contribue à offrir une perspective à la société dans son ensemble. La thématique de la mixité fait écho à trois idéaux majeurs de la vie en société : la ville, en tant que mode de vie, espace de construction de l'urbanité, la cohésion sociale et la démocratie. Autrement dit, invoquer cet objectif de mixité sociale et urbaine permet, d'un seul mouvement, aux acteurs publics de se situer vis-à-vis de ces trois idéaux aujourd'hui malmenés et de participer d'une production de sens global pour la société.

C'est ainsi que l'on peut comprendre l'intérêt des lois d'orientation de la fin des années quatre-vingt - LOV et loi sur le droit au logement (loi Besson) - qui toutes deux empruntent à cette rhétorique de la mixité : en agissant ainsi, elles constituent un mode d'affichage d'une perspective de sens, d'un mythe mobilisateur pour l'action publique ⁸.

Un mythe mobilisateur pour un équilibre impossible

Si l'on suit cette hypothèse, il n'est plus possible de s'en tenir à l'habituel double jeu que, les chercheurs se plaisaient à dénoncer entre un discours idéologique « écran de fumée » et des pratiques qui perdureraient dans une logique de ségrégation et de discrimination y. Si décalage il y a, il se situe davantage entre une volonté de donner sens et une incapacité de donner forme à cette injonction, face à la nouvelle donne socioéconomique.

L'inapplication de la loi d'orientation pour la ville - au-delà des explications conjoncturelles (changement de gouvernement...) - est significative. Elle révèle à la fois la puissance de l'injonction - le cadre d'intention de cette loi est aujourd'hui constamment invoqué par les pouvoirs publics de quelque bord ou niveau territorial qu'ils soient - et une certaine lucidité quant aux limites de l'appareillage technique d'application (prime à la diversité de l'habitat...), tel qu'il était pensé jusqu'à présent. Cette disjonction est donc néanmoins productive en ce qu'elle confirme la fonction de guide pour l'action publique.

Si l'on poursuit cette hypothèse qui considère la mixité comme une question politique majeure sans expression formelle effective, on conçoit qu'il ne s'agit plus de déterminer comment on traduit dans le réel l'idéal de mixité, comment on produit cette alchimie de l'équilibre à la fois statistique et statique entre les populations. Il faut davantage répondre à la question

comment donner une lisibilité effective aux principes qui sont affichés au travers de cette injonction ?

Esquisser des éléments de réponse à cette question nécessite alors de renverser un certain nombre de points de vue quant à la problématique de la mixité.

En premier lieu, travailler ce décalage entre « donner sens » et « donner forme » implique de changer de regard quant à l'analyse des situations spatiales. La recherche d'une traduction opérationnelle de l'injonction politique à la mixité - en invoquant l'idéal de « l'équilibre » - se situe dans une vision organiciste du fonctionnement social de l'espace, autour d'un mode de lecture des territoires comme un ensemble de poupées russes structurées par le mythe du village. Chacun y joue un rôle affecté et précis au sein d'un ensemble gigogne d'espaces à la fois polyvalents et équivalents dans leur diversité sociale et fonctionnelle, et simultanément hiérarchisés selon les échelles.

Viser non plus la production d'une alchimie savante de la mixité, en cascade de la ville à la cage d'escalier, mais la lisibilité d'un principe de mixité, adossé aux références d'urbanité, de cohésion et de démocratie invite à passer d'un « équilibre » pensé dans une logique de composition idéale et harmonieuse à celui de l'équilibre conçu comme la résultante instable d'une tension complexe.

Autrement dit, il s'agit d'adopter une vision plus systémique de l'espace autour d'interdépendances multiples entre des territoires toujours plus

spécialisés mais toujours plus liés. Garantir la mixité urbaine et sociale revient alors à maîtriser ces interactions.

Reformuler ainsi le cadre d'évocation de la rhétorique de la mixité induit alors de déplacer les champs possibles de son explicitation.

Se placer dans une vision mécanique de la production de la mixité engage à se situer dans une unité de lieu et de temps : la mixité doit être effective et mesurable à toutes les échelles - et donc principalement dans les espaces résidentiels - et à chaque instant.

Raisonnement dans une perspective dynamique, s'en tenant à la garantie de lisibilité du principe de mixité induit un double basculement : la mixité n'est pas cantonnée aux lieux de résidence mais au contraire appréhendée en regard des activités sociales et donc principalement des espaces publics où elles se déploient. Elle n'est plus considérée comme instantanée mais davantage comme une dynamique inscrite dans la durée. Ce renversement suggère donc de confronter l'exigence de lisibilité du principe de mixité aux questions de trajectoires de mobilité, aux temporalités dans l'organisation et la transformation des espaces urbains ¹⁰.

En mettant ainsi l'accent sur la lisibilité du principe de mixité, celui-ci fait, en réalité, l'objet d'un retournement stratégique. Dans cette perspective, la mixité n'est plus considérée comme un état à atteindre mais bien comme un processus de frottement permanent entre les groupes sociaux, qu'il s'agit d'impulser et de garantir.

Cette proposition suggère alors d'approfondir une dialectique stratégique entre la reconnaissance sociale et politique de la spécialisation, des différences au sein de l'espace urbain et la garantie d'accessibilité de tous à l'ensemble des fonctions urbaines. La lisibilité du principe de mixité peut alors correspondre à la formule « donner à chacun - vis-à-vis de son lieu de résidence - les moyens d'en partir et l'envie d'y rester ».

Ce renversement d'approche de la mixité produit une transformation radicale de sa place au sein de l'action publique.

La mixité est toujours considérée en regard de sa capacité à donner un sens à l'action publique ; mais il s'agit moins d'en décrire l'horizon que d'en indiquer la direction. Dans la première approche, la mixité urbaine constitue pour l'action publique un modèle à produire ; elle tient de l'obligation de résultats. Dans la seconde hypothèse, la mixité fait écho à un enjeu de mobilisation des acteurs publics ; elle correspond donc davantage pour la puissance publique à une obligation de moyens : celle-ci met-elle effectivement en place toutes les conditions pour tendre vers une plus grande mixité urbaine ?

En cela, la question de la mixité urbaine est révélatrice de l'émergence d'un nouveau modèle d'intervention publique dans la production urbaine.

L'émergence d'un nouveau modèle d'intervention publique

En premier lieu, le thème de la mixité illustre le processus de redéploiement de la puissance publique vers des modes d'intervention reformulés.

Avec la mixité urbaine, la puissance publique se place dans le registre du symbolique et du long terme ; elle énonce des règles destinées à l'ensemble des acteurs de l'urbain et doit se donner les moyens de les faire reconnaître par ces derniers. Son premier levier d'intervention consiste à « mettre en scène » de façon collective ces acteurs autour de ces règles de production de mixité. Au travers, par exemple, de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat, c'est bien l'inflexion des modes de faire de la puissance publique vers ces registres d'intervention que met en lumière le recours à la rhétorique de la mixité.

Cette évolution des fonctions remplies par la puissance publique en invoquant la mixité urbaine a pour corollaire une redéfinition du champ de son intervention. En agissant au nom de la recherche de la mixité, la puissance publique est amenée à opérer un double mouvement paradoxal d'extension et de resserrement de son champ d'intervention : extension tout d'abord, au sens où, considérant la mixité comme le processus de frottement entre les groupes sociaux, la puissance publique passe, pourrait-on dire, d'une volonté de production de l'urbanisation à celle de production d'urbanité et s'intéresse donc tout autant à la question des services ou de l'art urbain qu'à celle de l'aménagement proprement dit.

Simultanément, la volonté mobilisatrice que sous-tend l'injonction politique à la mixité induit un resserrement de l'intervention publique, autour d'objets stratégiques, dont on espère une fonction d'intégration sociale et des effets leviers à l'échelle du territoire urbain : c'est le cas des espaces publics, des transports collectifs en site propre...

En illustrant ainsi la transformation simultanée des objets et modes de faire de l'action publique, on peut en fait considérer que le recours à la rhétorique de la mixité participe, de façon rétroactive, à la construction même de la puissance publique. En effet, celle-ci ne peut être aujourd'hui identifiée par le statut des acteurs qui s'en réclament : qu'en est-il par exemple des universités ? Des entreprises publiques ? De plus, la question de la mixité souligne bien que la référence à l'intérêt général elle-même est insuffisante. Si la recherche de la mixité renvoie bien à la notion d'intérêt général, elle correspond moins à un équilibre objectif qu'à un processus à engager et garantir. En ce sens, elle évoque moins un intérêt général préétabli et qui ferait consensus a priori qu'un intérêt général à mettre en débat et à construire collectivement. C'est donc en participant de la construction progressive et collective de cet intérêt général que la question de la mixité contribue à identifier et à légitimer les acteurs à même de se réclamer de la puissance publique

Parce qu'elle a irrigué depuis trop longtemps les discours relatifs à l'aménagement urbain, parce qu'elle apparaît tellement éloignée de la réalité des

dynamiques de ségrégation sociale et de spécialisation spatiale, la question de la mixité urbaine laisse largement indifférent le milieu de la recherche urbaine qui au mieux la considère comme une rhétorique incantatoire et préfère s'intéresser à la mesure de ces processus ségrégatifs. On a souhaité ici amorcer un plaidoyer en faveur de cette question. En passant du registre de la modélisation urbaine à celui de la mobilisation des acteurs urbains, l'injonction politique à la mixité urbaine nous paraît au cœur des transformations contemporaines de l'action publique, de sa capacité à donner sens au devenir de nos villes.

- 1 J.-C. Chamboredon, h4. Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale », Revue française de sociologie, IX-1, 1970.
- 2 D. Béhar, « Les quartiers fondateurs des villes nouvelles en difficulté », Territoires, n° 308, 1990.
- 3 A. Lipietz, la Société en sablier, la Découverte, 1996.
- 4 V. Degaulejac, L. Taboada Leonetti, la Lutte des places, Desclée de Brower, 1993.
- 5 G. Burgel, la Ville aujourd'hui, Hachette, coll. • Pluriel », 1994.
- 6 N. Tabard, • Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », Économie et Statistiques, n° 270, 1993.
- 7 Préparation de la Lov, séminaire chercheurs/décideurs », Plan Construction et Architecture, 1992.
- 8 J.-P. Gaudin, les Nouvelles Politiques urbaines, PUF, COLL. • Que sais-je », 1993.
- 9 P. Genestier, • Banlieue et métropolisation », le Débat, n° 80, 1994.
- 10 F. Ascher,;llétapolis ou l'Avenir Des villes, Odile Jacob, 1995.
- 11 D. Béhar, • L'action publique entre sens et puissance », in Qui fait la ville aujourd'hui ? Plan urbain, la Documentation française, 1997