

L'intégration sociale grâce à la mixité sociale?

Doris Sfar

Mixité sociale et intégration

La mixité sociale est connotée positivement. Considérée comme un critère de qualité du développement urbain, elle répond à un idéal qui ne se rencontre pourtant que rarement dans la ville. Son manque, mis en exergue dans les quartiers dits sensibles, poserait problème et serait à l'origine des difficultés, réelles ou supposées, que ceux-ci rencontrent.

Le programme «Projets urbains – Intégration sociale dans les zones d'habitation» se voit souvent confronté à ce type d'assertions*. L'instauration d'une meilleure mixité sociale dans les quartiers est régulièrement formulée comme un objectif du développement urbain. Les structures démographiques qualifiées de déséquilibrées préteriteraient le devenir de ces quartiers et cette situation est perçue comme d'autant plus dérangeante qu'elle concerne des populations issues de la migration. Les craintes portent sur la formation de poches territoriales qui, en se soustrayant à l'influence de la société, «décrochent». Deux phénomènes semblent renforcer la perception de ces structures comme insuffisamment différencierées: d'une part, celui de l'altérité sous laquelle se trouvent réunies toutes les personnes issues de l'immigration, d'autre part, celui de la concentration de problématiques propres aux différents groupes de population, témoignant d'une intégration sociale précaire. Force est de constater qu'un lien étroit existe entre les discussions autour de la mixité

sociale et de l'intégration des habitants. Lien paradoxal aussi, puisque l'injonction de mixité sociale dans les quartiers risque de générer des pratiques d'exclusion, comme nous allons le montrer.

La mixité sociale: quelle légitimité à l'échelle du quartier?

Aucune étude n'a réussi à démontrer que la faible mixité sociale dans l'habitat est la cause directe d'un manque d'intégration (voir par exemple T. Kirszbaum, «Mixité sociale dans l'habitat», *Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Paris, La Documentation française, 2008). Les demandes

en faveur de davantage de mixité sociale, formulées en réponse aux effets de milieu supposés et à la théorie de la culture de la pauvreté, restent mal fondées et partent d'avantages supposés connus ou allant de soi. Elles tirent

leur force d'une image idéalisée de la société qui nie les tensions qui la traversent, qui la veut ordonnée, harmonieuse et contrôlable. La mixité sociale incarne l'idée d'une société égalitaire, juste et lisse. Elle met hors champ la différenciation sociospatiale, les phénomènes d'inégalité et d'exclusion.

La mixité sociale incarne l'idée d'une société égalitaire,

juste et lisse.

La réalité urbaine est tout autre. Il y a les territoires attractifs et ceux qui le sont moins. Le territoire est source d'inégalités, de répartition inégale des biens et des personnes. Cet état de fait ne dérange pas toujours. Au contraire, il est recherché, lors qu'il concerne les zones réservées aux riches dont la société compte tirer profit, en termes de prestige et de fiscalité. Tout le contraire de ce que l'on peut attendre de la présence d'un quartier défavorisé, trop souvent assimilé à une plaie risquant d'affecter le reste du tissu urbain. Les villes qui en comptent sur leur territoire se

* Ce fait a motivé le comité de pilotage du programme à mandater une étude soumettant à un examen critique le concept de mixité sociale dans le contexte des politiques des quartiers. Elle a donné lieu à deux documents qui après publication pourront être commandés auprès du programme.

trouvent en mauvaise posture dans la course à l'excellence urbaine et dans la chasse aux bons contribuables et aux activités prestigieuses.

Les aspirations de mixité sociale sont à examiner quant à leur objectif premier: cachent-elles une volonté de recomposition territoriale – favorable aux couches privilégiées – ou trouvent-elles leur fondement dans la volonté d'aborder par ce biais des problématiques qui concernent la population des quartiers dans son ensemble? Il faut regarder de près à qui profitent de telles démarches: qui sont les gagnants et qui sont les perdants? Cette interrogation critique concerne les moyens d'action envisagés, leurs conséquences concrètes pour les différents groupes de population ainsi que les territoires intégrés dans la réflexion. Elle mettra en évidence les objectifs et les attentes, leur cohérence avec les intérêts des personnes concernées en premier lieu. Car il ne faut pas se voiler la face: la réalisation d'une meilleure mixité sociale signifie, pour les quartiers à requalifier, l'éviction des résidents les plus modestes et leur remplacement par des habitants mieux lotis. Elle implique des pratiques de location sélectives et discriminantes et des mécanismes d'exclusion basés sur les prix de l'immobilier.

L'enjeu d'intégration à reformuler

Quels sont les réels enjeux de l'intégration et dans quelle mesure l'échelle du quartier peut y apporter des réponses adéquates, notamment par une meilleure mixité sociale dans l'habitat? D'abord, force est de constater que les habitants de ces quartiers sont généralement satisfaits de leurs conditions

de logement et sont attachés à leur cadre de vie. Certes, ils relèvent des aspects à améliorer mais s'insurgent contre la stigmatisation opérée par ceux qui déplorent le manque d'intégration. Ensuite, une mixité sociale restreinte du voisinage ne représente pas d'inconvénients en termes d'intégration sociale car celle-ci dépend bien plus de l'accès aux offres de formation et au marché du travail. Dans le quotidien des gens, le rôle du quartier décroît, les réseaux des relations sociales et des lieux fréquentés s'en affranchissant de plus en plus.

Dans le quotidien des gens, le rôle du quartier décroît, les réseaux des relations sociales et des lieux fréquentés s'en affranchissant de plus en plus.

L'enjeu de mixité sociale gagne à être reformulé en un enjeu de mobilité sociale: la société offre-t-elle aux couches défavorisées les conditions propices pour accéder et participer pleinement aux différentes sphères de la vie sociale? La préoccupation de l'intégration sociale ainsi que la prévention de dynamiques territoriales négatives à l'échelle du quartier sont mieux prises en charge par une politique intégrée de développement, s'attachant à remédier aux problèmes concrets du quartier et de ses habitants.

Cette reformulation évite certains pièges. Elle veille à ne pas ériger la mixité sociale en nouveau tabou. Le recours à cette notion traduit souvent, certes de façon maladroite, des préoccupations à prendre au sérieux. L'impact d'une mauvaise image de quartier, même si elle est injuste aux yeux des résidents, peut être énorme et affecter sérieusement la réputation d'une ville, surtout si celle-ci ne peut se prévaloir de l'attractivité d'une cité moderne, dynamique et cosmopolite mais est perçue elle-même comme un lieu désuet et dépourvu de charme. Le désir de mixité sociale traduit,

nous l'avons vu, un idéal de société qui priviliege la pluralité et la coexistence des groupes. Mais cette aspiration ne doit en aucun cas déboucher sur des pratiques d'exclusion vis-à-vis de certains groupes sociaux et nuire à la cohésion sociale. De même, elle ne saura se concentrer de manière unilatérale sur certains territoires et en exclure d'autres. La mise en œuvre d'une stratégie de recomposition territoriale conséquente visera à ouvrir à d'autres types de population toutes les zones fortement ségrégées, donc aussi les plus privilégiées, tels les quartiers huppés.

Quelques principes d'action

Comment réagir, dans le cadre de politiques de quartier voulant promouvoir l'intégration, face aux revendications formulées en faveur de davantage de mixité sociale ? En partant des problèmes concrètement constatés dans les zones désignées, en tenant compte des besoins des habitants et en s'attachant à trouver des réponses avec le concours des acteurs concernés. Trois principes, tenant compte des défis de la société urbaine actuelle (nouvelles mobilités, individualisation et morcellement social, affaiblissement des liens de proximité), pourraient guider cette recherche.

Le premier principe est celui de l'accueil (voir A. Bourdin, *L'urbanisme d'après-crise*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2010), en réponse aux phénomènes migratoires croissants dans nos agglomérations et qui se cristallisent différemment d'un quartier à l'autre. Il implique une prise de conscience de l'importance de la fonction d'accueil qui demande des prestations (cours de langue, traduction interculturelle, etc.), mais aussi des lieux. Les

quartiers où se concentrent les migrants sont des lieux de passage indispensables à l'intégration, permettant d'entrer en contact avec la société d'accueil et de prendre connaissance de ses principes de fonctionnement. Ils constituent un atout dans le développement urbain, à condition qu'ils soient arrimés au reste de la ville et qu'il soit possible d'en sortir.

Le second principe est celui de la cohésion sociale. Aujourd'hui, le vivre-ensemble ne dépend plus prioritairement des liens de proximité, les sentiments d'appartenance se construisent moins autour de groupes comme le voisinage d'un quartier, mais autour de personnes partageant des choix ou des projets. Il paraît dès lors illusoire de vouloir construire le processus d'intégration avant tout sur l'entité du quartier. Ce dénominateur commun peut certes servir de support pour traiter d'un cadre de vie partagé. Mais faute d'un projet concret et d'objectifs à poursuivre en commun, il comporte aussi un risque de polarisation autour d'intérêts divergents. Les liens se créent surtout autour du faire-ensemble; le simple vivre-ensemble

n'y suffit pas. Renonçons à vouloir « faire » un quartier à partir d'une demande unique, cohérente et clairement exprimée par une (pseudo) communauté. Mieux vaut le faire vivre autour des usages des différents groupes – habitants et usagers –, même si ce mode de faire implique controverses et incohérences.

Le troisième principe concerne la manière d'aborder le quartier – dans une approche de développement intégré – où il est considéré en tant que territoire façonné par des structures et des dynamiques, mais aussi comme élément d'un système urbain global. Pour ce

qui est du quartier en lui-même, une meilleure prise en compte de tout ce qui relève des dynamiques semble impérative. Le débat sur les quartiers est trop souvent dominé par une matérialité superficielle, dans la méconnaissance des forces qui régissent leur devenir. Leurs potentiels en termes de mixité endogène, de création de liens et de solidarité ainsi que de décloisonnement ne sont pas toujours perçus et mobilisés. Au niveau structurel, le droit au logement pour tous, y compris celui des classes populaires à élire domicile dans des lieux recherchés pour leur centralité, doit être clairement réaffirmé en cette période de forte pression sur l'immobilier.

La politique des quartiers se doit de veiller à la préservation de logements à loyer abordable aussi en ville. La focalisation sur les effets de quartier comporte le risque de rester prisonnier de cette échelle, de se concentrer sur un rayon d'action qui n'est pas pertinent pour la résolution des problématiques abordées. Ainsi, les actions initiées à partir du quartier doivent être relayées à l'échelle de la ville; mais l'offre urbaine globale est à son tour à prendre en compte au niveau du quartier, car elle est systémique et se déploie à différentes échelles spatiales. La capacité de passer d'une échelle d'intervention à l'autre, pour agir au bon endroit avec les bons acteurs, implique alors la mise en place de structures de projet où se trouvent représentés les différents échelons de l'action publique.

Gardons à l'esprit que le quartier reste une porte d'entrée, parmi d'autres, pour promouvoir l'intégration des habitants et améliorer leurs conditions de vie. Elle est précieuse dans la mesure où elle permet de partir de l'individu-habitant – avec ses besoins, ses activités et ses réseaux de relations – et de promouvoir, à partir de cette diversité et dans une réflexion intégrale et territorialisée, l'accès équitable

aux ressources de la ville ainsi que l'usage autonome et adapté aux besoins de celles-ci. Le développement des quartiers pratiqué dans ce sens va donc bien au-delà de l'encouragement de la mixité sociale; et il est surtout plus adapté aux enjeux de la société urbaine actuelle.

Doris Sfar, géographe, est collaboratrice scientifique pour l'Office fédéral du logement et membre du groupe de pilotage du programme «Projets urbains – Intégration sociale dans les zones d'habitation».
doris.sfar@bwo.admin.ch

L'article a été publié dans la revue Vues sur la ville n° 25 de l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne en novembre 2010.

Gesellschaftliche Integration dank sozialer Durchmischung?

Die Herstellung von sozial durchmischten Wohnvierteln wird regelmäßig als ein Ziel der Stadtentwicklung genannt. Fehlt eine solche Durchmischung, was insbesondere den problematischen Quartieren zugeschrieben wird, führe dies zu Schwierigkeiten, so die Theorie. Laut Sfar gibt es einen paradoxen Zusammenhang zwischen der Diskussion über die soziale Durchmischung und der Integration der Bewohnerinnen und Bewohner, da die Aufforderung zu heterogenen Wohnvierteln gerade das Risiko von Ausschliessungspraktiken erhöht. Tatsächlich hängt eine gelungene Integration viel stärker davon ab, dass der Zugang zu Bildungsangeboten und zum Arbeitsmarkt gewährleistet ist und dass den unterprivilegierten Schichten die Möglichkeit gegeben wird, sich an den verschiedenen Sphären des gesellschaftlichen Lebens zu beteiligen.

Integrationsförderung und das Ziel der sozialen Durchmischung im Rahmen der Quartierpolitik sollte über konkret festgestellte Probleme in bestimmten Bereichen und unter Mitwirkung der betroffenen Akteure stattfinden. Drei Prinzipien können ein solches Vorgehen leiten: Die Willkommenskultur als Reaktion auf Migrationsphänomene soll dafür sorgen, dass speziell dafür vorgesehene Orte und Leistungen zur Verfügung gestellt werden. Das Prinzip des gesellschaftlichen Zusammenhalts beinhaltet das Ziel, ein Quartier rund um die Gewohnheiten und Gebräuche der verschiedenen Gruppen zu gestalten, auch wenn dies zu Kontroversen und Inkohärenzen führt. Durch das Prinzip der integrierten Entwicklung wird das Quartier als strukturell und dynamisch gewachsenes Gebiet betrachtet, aber auch als Teil des gesamten urbanen Raums.

*Doris Sfar ist Geografin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des Bundesamtes für Wohnungswesen und Mitglied der Steuerungsgruppe des Programms «Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten».
 doris.sfar@bwo.admin.ch*

La mescolanza sociale come catalizzatore dell'integrazione sociale?

Una migliore mescolanza sociale nei quartieri è un obiettivo regolarmente posto allo sviluppo urbano. La sua assenza, evidente nei quartieri «sensibili», costituirebbe infatti un problema e sarebbe all'origine delle difficoltà, reali o presunte, che tali quartieri incontrano. Il dibattito sulla mescolanza sociale e quello sull'integrazione sono strettamente legati fra loro. Ma si tratta di un legame paradosale, dato che imporre ai quartieri la mescolanza sociale rischia di provocare fenomeni di esclusione. In realtà, un'integrazione riuscita dipende molto più dalle possibilità, per le cerchie svantaggiate, di accedere alle offerte di formazione e al mercato del lavoro e di partecipare ai diversi ambiti della vita sociale.

Chi promuove l'integrazione e la mescolanza sociale nel quadro delle politiche di quartiere dovrebbe tenere conto dei problemi effettivamente constatati nelle zone designate e operare d'intesa con gli attori interessati. Tre sono i principi applicabili in proposito: il primo è quello dell'accoglienza in risposta ai fenomeni migratori, che implica la messa a disposizione di luoghi e prestazioni ad hoc. Il secondo è quello della coesione sociale, che consiste nel far vivere un quartiere al ritmo delle usanze dei differenti gruppi che vi risiedono, anche se ciò provoca controversie e incoerenze. Il terzo è il principio dello sviluppo integrato, che considera il quartiere non soltanto come un territorio modellato da strutture e dinamiche, ma anche come un elemento del sistema urbano globale.

Doris Sfar, geografa, è collaboratrice scientifica dell'Ufficio federale delle abitazioni e membro del comitato di direzione del programma «Progetti urbani – Integrazione sociale nelle zone abitative». doris.sfar@bwo.admin.ch