

ÉDITORIAL

Tout – le raisonnement, les comportements, les études de terrain, etc. – explique les cercles vicieux dans lesquels l'exclusion de certaines catégories de population, inscrite aussi, mais pas seulement, dans la dimension spatiale, s'auto-alimente au point de déboucher sur des trappes dont il est quasiment impossible de s'extraire. Au lieu de corriger les inégalités, la localisation tend à les alimenter...

Le diagnostic est le même quel que soit le point d'entrée : l'école et la formation, le logement, l'accès aux équipements collectifs... Le chômage joue aussi un rôle non négligeable dans les inégalités spatiales.

Il convient, d'après les auteurs du rapport, d'insister sur trois piliers :

- renforcer la « connexion » sociale en réduisant les distances physiques et sociales entre les différentes catégories de population dans le cadre des agglomérations urbaines ;
- encourager le bon niveau de solidarité en favorisant en particulier le fédéralisme intercommunal ;
- instituer une Agence nationale de lutte contre les discriminations qui devra se préoccuper aussi des discriminations d'origine urbaine.

Christian de Boissieu

n° 1/2004

JANVIER 2004

Ségrégation urbaine et intégration sociale

Rapport de Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Joël Maurice

Tout en tenant le plus grand compte des apports des autres disciplines, le pari de ce rapport du CAE est de porter sur le phénomène de ségrégation urbaine, obstacle à l'intégration sociale, un regard singulier : celui de l'économie. Les auteurs – Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent et Joël Maurice – repèrent un ensemble de faits stylisés et proposent une interprétation des mécanismes dynamiques sous-jacents qui alimentent le processus de divergence urbaine. Pour contrecarrer cette dérive, ils formulent des recommandations de politique publique autour de trois axes directeurs : resserrer la connexion sociale, renforcer la cohésion urbaine, lutter contre les discriminations.

Ce rapport a été discuté en séance plénière du Conseil le 27 février 2003, puis le 3 juillet 2003 en présence du Premier ministre. Il est commenté par Béatrice Majnoni d'Intignano et Jacques Freyssinet.

Une forte inquiétude face à la dynamique de divergence urbaine

Pour les auteurs, la ségrégation urbaine porte en elle une dislocation de la cité, par rupture d'égalité dans les espaces sociaux que sont au premier chef le travail, mais aussi l'école, le logement et les équipements collectifs. Elle a pour symptômes visibles la souffrance des populations des quartiers défavorisés, leur stigmatisation, les tensions multiples entre personnes et groupes sociaux.

La ségrégation urbaine, qui a déjà suscité de nombreux apports de l'ensemble des sciences humaines, pose aussi question aux économistes : en affectant le fonctionnement de la société, le bien-être individuel et collectif, la cohésion et la justice sociales, elle amoindrit l'efficacité d'ensemble du système économique. Cette déperdition se traduit à la fois par l'existence de forces productives inactives qui s'atrophient par *hystérésis* et par le détournement d'une partie non négligeable des forces productives pour prendre en charge les dysfonctionnements sociaux (police, justice, éducation prioritaire, protection privée, etc.).

La question est complexe car elle est par essence *dynamique*. Elle amène à s'interroger tout autant sur les dysfonctionnements des processus intégrants, ceux qui empêchent le mouvement des marges vers le centre parce qu'ils en bloquent l'accès, que sur la force cumulative des processus excluants, ceux qui conduisent à repousser à la périphérie certains membres ou certaines catégories du corps social.

« L'hystérésis spatiale », multiplicateur de chômage

Le rapport propose une approche analytique qui comprend trois temps :

- il montre en premier lieu, à travers une analyse des faits stylisés, que les déséquilibres sociaux se sont durablement inscrits dans l'espace de nos villes. Cette inscription a trouvé une traduction particulièrement nette avec la formation des *zones urbaines sensibles* ou ZUS (voir encadré) ;
- il souligne ensuite que cette polarisation socio-spatiale porte la trace d'une longue période de chômage persistant. Parce qu'elle atteste de la disparition d'une garantie collective d'activité, elle

fige les positions et enferme les populations des zones défavorisées dans une situation où l'absence de perspectives de mobilité obstrue le devenir social. *Le chômage de masse* est comme un « trou noir » en expansion au cœur de notre système social : il englutit, pour s'en nourrir, les logiques d'intégration. Plus encore, il engendre, par sa concrétisation, *une dynamique de divergence urbaine* : la ségrégation urbaine est l'inscription spatiale d'un déséquilibre social.

Ce point est essentiel. Les économistes ont construit une explication du chômage fondée sur des effets d'*hystérésis*, selon lesquels un phénomène peut persister alors même que ses causes ont disparu. Le rapport en donne une nouvelle interprétation. Sur le marché du travail, le chômage temporaire se transforme ainsi en chômage *persistant* sous le double effet de l'érosion supposée des qualifications des chômeurs et de la prise en compte dans les politiques d'embauche des entreprises de « l'histoire » du chômage des candidats. Cette discrimination peut expliquer que des salariés se trouvent au chômage aujourd'hui tout simplement parce qu'ils étaient au chômage hier. Il ne fait pas de doute que ce phénomène joue à plein dans les zones urbaines défavorisées. Mais les auteurs avancent ici une hypothèse supplémentaire : la ségrégation urbaine agit comme un *multiplicateur* de l'effet d'hystérésis observé sur le marché du travail dont les moteurs fondamentaux sont le creusement d'une *distance physique et sociale à l'emploi*, le développement de fortes discriminations sur le marché du travail et la prolifération des économies souterraines. Cette *hystérésis spatiale* signifie que l'inscription spatiale du déséquilibre social qu'est le chômage peut conférer à la perte d'emploi un caractère *quasi-irréversible*. Le processus déterminant n'est alors plus seulement la déqualification supposée des chômeurs mais leur perte de capacités, de mobilité ou d'information – auxquelles le chômage des

jeunes semble particulièrement sensible – et leur recherche d'une intégration par défaut au travers de l'économie souterraine ;

- enfin, troisième et dernier temps de l'analyse, cette dynamique de divergence se propage dans le temps et dans l'espace à un rythme soutenu dans le cadre d'un véritable *système ségrégatif urbain*. Les auteurs désignent ainsi la perpétuation des inégalités sociales dans les zones urbaines sensibles durablement marquées par le chômage de masse, propagation dans le temps au travers des difficultés du système d'*éducation* et de *formation* et dans l'espace au travers des difficultés d'accès au *logement* et aux *équipements collectifs*.

Une surexposition des immigrés ou supposés tels

C'est à ce stade, et à ce stade seulement, que les auteurs considèrent le « facteur immigration » dans les phénomènes de ségrégation urbaine. Certes, dans les ZUS, les immigrés ou supposés tels sont surreprésentés, c'est un fait. Mais cela découle de ce qu'ils sont proportionnellement plus nombreux dans les groupes sociaux les moins favorisés sur le marché du travail (ouvriers, employés, travailleurs peu qualifiés) qui peuplent ces zones. Une partie de l'opinion impute cependant leur situation, non pas à leur position sociale, mais à leur origine réelle ou supposée. Les discriminations qui en résultent accroissent encore l'effet d'hystérésis auxquelles ces populations sont soumises du fait de leurs qualifications, ce qui peut les conduire à rechercher une intégration de substitution dans les activités illicites ou le recours au communautarisme.

La différenciation culturelle des membres du corps social, qu'ils soient Français ou étrangers, immigrés ou supposés tels, constitue une richesse, et bien souvent un atout, dès lors qu'elle prend sa source dans la sphère privée. C'est en l'absence de

lieux d'intégration sociale des « minorités », à commencer par le marché du travail, que cette différenciation peut devenir un handicap en entraînant d'autres. Aussi ces particularités devraient-elles relever strictement du domaine privé et ne pas envahir la sphère publique.

Remettre le progrès social au cœur de l'espace urbain

Par la force cumulative des processus excluants et les dysfonctionnements des processus intégrants, la ville est souvent perçue comme un espace d'insécurité ou d'inégalités. *Si l'enjeu est bien celui de la réunification de la cité, il faut contrecarrer la divergence urbaine pour refaire de la ville un espace de progrès social.*

Le principe d'une égalité plus exigeante

Pour rompre l'enfermement urbain, relancer la circulation sociale et sortir du cercle vicieux où s'entretiennent exclusions et discriminations, le rapport préconise un *principe d'action publique* pour relancer l'intégration sociale des quartiers défavorisés. Tout en rejetant fermement le terme de « discrimination positive », dont l'usage est en soi discriminatoire, les auteurs, après Amartya Sen, en proposent une définition simple : *lorsque les conditions initiales d'accès au corps social sont trop dégradées, une égalité plus exigeante doit prendre le relais de la stricte neutralité juridique.*

Ce principe, qui oriente l'ensemble des recommandations de ce rapport, doit d'abord s'exercer dans le champ de la *mobilité*. En effet, si le fractionnement social de l'espace urbain est une donnée permanente de nos sociétés, il ne devient ségrégation que lorsqu'il est fait obstacle à la mobilité. Il faut donc favoriser celle-ci en tous domaines pour remettre en marche le progrès économique et social. Le bon sens a souvent raison lorsqu'il affirme qu'il faut tenter de se sortir des mauvaises situa-

tions. S'en sortir, c'est trouver sa place, y compris en se déplaçant.

Recommandations de politique publique

Compte tenu de la complexité des problèmes mis en lumière par les auteurs, leurs recommandations ne se présentent pas comme des propositions parfaitement abouties mais plutôt comme des axes de travail pour les pouvoirs publics, articulés autour de trois idées directrices : mettre en œuvre des plans de connexion sociale, développer des stratégies de cohésion urbaine, lutter contre les discriminations.

Resserrer la connexion sociale

La première de toutes les portes d'entrée sociales est celle de l'emploi. C'est dire l'importance primordiale d'une politique économique tournée vers la croissance et le rétablissement du plein emploi, à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle européenne ainsi qu'à celle des collectivités locales. Mais il faut en outre réduire les distances physiques et sociales au marché du travail.

Pour réduire les distances physiques, la priorité est de faciliter l'accès aux bassins d'emploi, de façon à établir la connexion avec le marché du travail le plus large. C'est le but des politiques de désenclavement des quartiers qui font notamment partie des grands projets de ville (GPV). C'est également le but de l'amélioration des dessertes par transports collectifs. Mais il faut orienter cet effort plus souplesment, par exemple dans l'organisation des taxis dans les ZUS, et prendre des mesures pour rendre les personnes plus *auto-mobiles*.

Il convient aussi de favoriser l'emploi local. Par le développement des commerces et services de proximité, et l'EPARECA⁽¹⁾ se révèle très utile dans cette optique. Mais aussi par l'appui aux initiatives locales, y compris les mi-

(1) Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux.

cro-crédits du type ADIE⁽²⁾ ainsi que l'apport de garanties et cautions spécifiques. Enfin les zones franches urbaines peuvent constituer un instrument de dernier ressort pour attirer l'emploi dans les ZUS les plus à l'écart des bassins d'emploi.

Pour réduire la distance sociale, il faut prioritairement assurer l'accès à l'enseignement et à la formation. C'est pourquoi même si les évaluations disponibles des ZEP montrent qu'elles ont au mieux enrayer la dérive sans parvenir à l'inverser, les auteurs soulignent qu'il serait catastrophique d'y renoncer et qu'il faudrait y affecter des moyens plus concentrés et plus adaptés. Il faudrait en outre développer une politique universitaire d'éducation prioritaire sur l'exemple des conventions d'éducation mises en œuvre par Sciences-Po. Un problème suraigu est constitué par les jeunes sortis de l'école sans diplôme dont le taux de chômage demeure très élevé : un plan améliorant leur accès à la formation en alternance devrait être mis en chantier, en s'inspirant de la méthode des « écoles de la deuxième chance ».

Renforcer la cohésion urbaine

Le logement est un enjeu majeur de l'intégration sociale. Or le fonctionnement du marché urbain produit spontanément une stratification sociale qui, dans une économie en sous-emploi, dégénère en ségrégation. Le logement social joue un rôle aussi essentiel que problématique : il se voit pris en étau entre les deux missions qui lui sont assignées pour assurer, d'une part, le droit à un logement décent et, d'autre part, le « droit à la ville », c'est-à-dire à la mixité sociale. Il est certainement nécessaire de clarifier ces rôles ainsi que les règles de détermination des loyers HLM et des aides au logement qui conduisent, telles quelles, à concentrer les populations à faibles revenus dans les HLM les plus anciennes et les quartiers les plus sensibles. Il

(2) Association pour le droit à l'initiative économique.

Portrait statistique des zones urbaines sensibles (ZUS)

Définition des ZUS

La définition des quartiers prioritaires a été fixée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville : « Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Deux décrets ont dressé la liste des ZUS, au nombre de 750 (716 en métropole, dont 9 quartiers de Paris et 34 dans les départements d'outre-mer).

Repères statistiques sur les ZUS à travers les recensements de 1990 et 1999

Selon le recensement de 1990, le nombre d'habitants était en métropole respectivement de 4,7 millions, soit un habitant sur 12, dans les ZUS (source : INSEE). Une fraction importante des populations des ZUS résidait dans l'agglomération parisienne (27 %), principalement en banlieue, ou dans une autre grande agglomération (18 %), principalement dans la ville-centre. Par rapport à l'agglomération dont elles font partie, les ZUS avaient une proportion plus forte :

- de chômeurs (18,9 contre 11,6 %) ;
- de personnes dont le revenu est constitué d'au moins un quart de prestations sociales (26 contre 14 %) ;
- de personnes résidant dans des HLM (62 contre 22 %) ;
- d'ouvriers ou employés (50,6 contre 33,2 %) ;
- de ménages dont la personne de référence est étrangère (15,8 contre 8,1 %) ;
- de jeunes de moins de 25 ans (43 contre 34,7 %) ;
- de jeunes de 15-24 ans ne poursuivant pas leurs études (47,2 contre 39,1 %) ;
- de non-diplômés parmi les jeunes de plus de 15 ans ayant achevé leurs études (39,3 contre 26,8 %).

Le recensement de 1999 fait apparaître⁽¹⁾ les évolutions suivantes par rapport à celui de 1990 :

- la population totale des ZUS a diminué (4,5 millions au lieu de 4,7, soit une baisse de 5,7 %), alors que celle des agglomérations⁽²⁾ dont elles font partie a augmenté (hausse de 2,6 %) ;
- la proportion d'étrangers dans les ZUS a baissé (16,5 % au lieu de 18,6, soit une baisse de 2,1 points), ce qui est aussi le cas dans leurs agglomérations (7,9 % au lieu de 9, soit une baisse de 1,1 point) ;
- la pyramide des âges demeure nettement plus « jeune » dans les ZUS que dans le reste de la France, mais cette singularité s'atténue (on peut y voir la conséquence du départ des jeunes ménages avec enfants) ;
- la taille moyenne des ménages en ZUS a diminué (2,6 au lieu de 2,8 personnes), mais reste supérieure à celle de leurs agglomérations (qui est passé à 2,3 au lieu de 2,5 personnes) ;
- le taux d'activité des 15-24 ans a diminué dans les ZUS (32,8 % au lieu de 43,7, soit une baisse de 10,9 points), suivant en cela la tendance globale à l'allongement de la durée des études, mais il demeure à un niveau très supérieur à celui de leurs agglomérations (où il est passé de 36,8 à 27,7 %, soit une baisse de 9,1 points) ;
- sous l'effet du recul de la population et de celui du taux d'activité des jeunes, la population active a sensiblement diminué dans les ZUS (-8,6 %), alors qu'elle a augmenté dans leurs agglomérations (+ 2,6 %) ;
- la part des chômeurs dans la population a augmenté dans les ZUS (25,4 % au lieu de 18,9, soit une hausse de 6,5 points), plus fortement que dans leurs agglomérations⁽³⁾ (14,3 % au lieu de 11,5, soit une hausse de 2,8 points) ;
- ce phénomène est accentué pour les jeunes actifs de 15-24 ans, dont le taux de chômage a atteint 39,5 % dans les ZUS (au lieu de 28,5 %, soit une hausse de 11 points) et dans leurs agglomérations (27 % au lieu de 20,7, soit une hausse de 6,3 points) ;
- les femmes sont plus touchées par le chômage que les hommes, mais l'écart s'est réduit tant dans les ZUS (3,7 points au lieu de 7,8) que dans leurs agglomérations (2,6 points au lieu de 5,2) ;
- le taux de chômage des étrangers est passé dans les ZUS à 35,3 % au lieu de 28,2 (hausse de 7,1 points) et à 25,8 % au lieu de 19,8 dans leurs agglomérations (hausse de 6 points) ;
- la part des ouvriers dans la population est passée dans les ZUS à 37,5 % au lieu de 41 (baisse de 3,5 points) et à 22,9 % au lieu de 26,9 dans leurs agglomérations (baisse de 4 points).

D'autres caractéristiques peuvent encore être tirées du recensement de 1999 :

- la part des étrangers dans la population, qui est en moyenne nationale de 5,6 %, est nettement plus forte dans les ZUS (16,5 %) ;
- la part de non-diplômés chez les 15 ans et plus est de 17,7 % en moyenne nationale et de 33,1 % dans les ZUS ;
- la part des CDD, intérim et stages, qui est de 12,1 % en moyenne nationale, est de 20 % dans les ZUS.

(1) Source : Lipatz J-L. (2002) : « Les ZUS dans leur environnement », Contribution au groupe de travail CAE et INSEE.

(2) Plus précisément « espace urbain » (INSEE).

(3) Pour la France métropolitaine dans son ensemble, la part du chômage dans la population active (au sens du recensement) est passée de 10,8 % en 1990 à 12,8 % en 1999.

Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

20. Le cycle du millénaire
21. Retraites choisies et progressives
22. Formation tout au long de la vie
23. Réduction du chômage : les réussites en Europe
24. État et gestion publique
25. Développement
26. Politiques industrielles pour l'Europe
27. Questions européennes
28. Nouvelle économie
29. Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs
30. Plein emploi
31. Aménagement du territoire
32. Prix du pétrole
33. Inégalités économiques
34. Échères et gestion publique
35. Démographie et économie
36. Enjeux économiques de l'UMTS
37. Gouvernance mondiale
38. La Banque centrale européenne
39. Kyoto et l'économie de l'effet de serre
40. Compétitivité
41. Propriété intellectuelle
42. Les normes comptables et le monde post-Enron
43. Crises de la dette : prévention et résolution
44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
46. Éducation et croissance

Ces rapports sont disponibles
à La Documentation Française
29, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
et sur : www.cae.gouv.fr

La **documentation** Française



existe en outre un nombre important de demandes HLM en attente (600 000 environ) qui justifieraient une accélération des constructions de logements sociaux locatifs, dont les tentatives de relance ont jusqu'ici été peu suivies d'effet. Plusieurs rapports spécifiques ont été établis sur ces questions et paraissent pourtant indiquer la bonne direction.

La restructuration des quartiers où le cadre de vie est le plus dégradé est très souhaitable. La destruction de tours et de barres y contribue certainement, mais soulève le difficile problème du temps nécessaire à la concertation et au relogement préalable des populations concernées. La reconstruction dans ces quartiers de logements ouverts à des catégories sociales variées pour favoriser la mixité sociale nécessite vraisemblablement certaines formes d'aide à la pierre.

La mobilité sociale qu'il s'agit de recréer implique la possibilité de parcours résidentiels qui sont actuellement rendus très difficiles. Le principe d'égalité plus exigeante devrait notamment concerner le passage des jeunes à l'âge adulte et leur accès à un logement qui leur permette de s'installer en couple, d'avoir des enfants, etc. Or de jeunes couples, alors qu'ils ont les mêmes potentialités et qualifications que ceux qui habitent en des quartiers plus amènes, ne peuvent y accéder faute des cautions nécessaires que leurs conditions initiales ne permettent de présenter. Outre la construction de logements appropriés, ne serait-il pas alors utile de constituer un service public de la caution qui permettrait de remédier à ce handicap initial ?

La grande question de la cohésion urbaine peut être traitée sous un jour nouveau à la faveur du mouvement de décentralisation. La cohésion urbaine concerne – presque par définition – l'agglomération, alors que celle-ci est morcelée en communes souvent très différentes en termes de catégories sociales. Il en résulte de grandes inégalités, les communes ayant les plus

forts besoins d'équipements et de services collectifs étant aussi celles qui ont le plus faible potentiel fiscal, lequel n'est que partiellement corrigé par les subventions de péréquations. Les logements sociaux sont aussi très inégalement répartis entre les communes. Le morcellement est d'ailleurs propice à l'adoption par les communes les plus riches d'une attitude de « passer clandestin » à l'égard du droit au logement comme du droit à la ville. Une condition nécessaire pour surmonter ce comportement est de faire remonter la mise en œuvre de ces deux droits au niveau de l'agglomération. Ce n'est pas pour autant une condition suffisante car des coalitions peuvent se nouer au sein de l'agglomération pour maintenir dans les faits la ségrégation par quartiers. Si l'on considère la cohésion et la mixité sociale comme des biens publics, alors – selon la théorie microéconomique – la délégation à l'agglomération de la mise en œuvre de ces droits doit être encadrée, soit par des incitations, soit par des obligations légales assorties de contrôle et de sanctions, comme chaque fois qu'il s'agit d'internaliser des externalités. De ce point de vue, les auteurs considèrent que l'article 55 de la loi SRU paraît justifié dans ses principes au regard de l'économie publique, même s'ils s'abstiennent d'émettre un avis détaillé sur ses modalités précises.

Lutter contre les discriminations

Les discriminations aggravent encore le phénomène de ségrégation urbaine. Elles affectent en effet tout particulièrement l'accès au logement, au travail, à la formation. Elles frappent les étrangers, mais aussi les Français d'origine étrangère ou supposés tels. Pour les auteurs, les préoccupations socio-économiques d'efficacité et d'équité corroborent les principes supérieurs des droits de l'homme : il faut lutter plus activement contre les discriminations à l'œuvre par-delà la neutralité juridique. La loi de 2001 a renforcé les bases légales de cette action. Il est très souhaitable à

présent de lui fournir un cadre institutionnel : l'autorité indépendante de lutte contre les discriminations, plusieurs fois annoncée, doit rapidement voir le jour. Les compétences de cette autorité devraient s'étendre aux discriminations liées à l'origine nationale ou ethnique, mais aussi à l'origine urbaine et à tout autre motif.

Commentaires

Jacques Freyssinet acquiesce aux grandes lignes du rapport, considérant notamment l'emploi comme la première marche de l'intégration sociale, la ségrégation urbaine comme un facteur d'aggravation des discriminations à l'encontre des immigrés ou supposés tels et la mobilité spatiale volontaire comme une orientation à encourager en priorité. Il aurait néanmoins souhaité des formulations plus explicites dans plusieurs domaines : comment la mixité urbaine pourrait-elle combiner une hétérogénéité acceptée avec un minimum de culture commune, à l'instar des « quartiers populaires » de jadis ? Quels moyens de contrôle par l'État devraient accompagner une délégation des objectifs de cohésion urbaine et de mixité sociale à l'agglomération ? Comment faire pour que la mobilisation des acteurs locaux favorise un élargissement des solidarités plutôt que des repliements communautaristes ?

Béatrice Majnoni d'Intignano regrette que le rapport ne distingue pas suffisamment la situation des filles de celle des garçons dans les ZUS, qu'il n'analyse pas plus en profondeur la logique de l'économie de la drogue, qu'il ne se penche pas davantage sur les besoins non satisfaits coexistant avec une main d'œuvre inemployée, qui sont, selon elle, les signes d'un chômage classique. Elle préconise de renforcer les propositions du rapport, en portant de 0,36 à 1 point de PIB les fonds publics de la politique de la ville et en mettant en place des mesures plus visibles et mobilisatrices, s'inspirant par exemple du mouvement des *Castors ouvriers* de l'après-guerre.