

Résumé :

La mixité sociale est un objectif politique de premier plan. Est-elle souhaitable ? Comment la mettre en œuvre ? Nous montrons que les politiques de mixité sociale sont pleinement justifiées car les coûts sociaux de la ségrégation sont très élevés. Elles nécessitent par ailleurs une volonté politique et des moyens importants du fait de l'ampleur des forces ségrégatives.

Présentation de l'auteur :

L'auteur est économiste-statisticien, spécialiste de l'économie urbaine et rurale. Chargé de recherche de l'Institut National de la Recherche Agronomique, il est affecté au Laboratoire d'Economie Appliquée (Fédération PARIS-Jourdan) et au Centre de Recherche en Economie et Statistique (INSEE). Il enseigne la microéconomie à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales et à l'Ecole Polytechnique.

La mixité sociale : le point de vue des sciences économiques

Harris Selod (7 mars 2005)

La mixité sociale fait référence à la coexistence sur un même espace de groupes sociaux aux caractéristiques diverses. Erigée en objectif politique, elle renvoie à un idéal de société qui préserverait la cohésion nationale et garantirait l'égalité des chances. Que doit-on penser de cet objectif et des mesures visant à le promouvoir ? Urbanistes, juristes et sociologues ont beaucoup écrit à ce sujet. Nous proposons d'aborder ici la question de la mixité sociale sous l'angle de l'économie, la science économique pouvant fournir des bases scientifiques à ce débat en proposant des éléments de réponse objectifs à des interrogations centrales : D'où proviennent les stratifications socio-spatiales des villes ? Sous quelles conditions et dans quelle mesure la mixité peut-elle être souhaitable ? Est-il raisonnable d'essayer de la favoriser, et de quelle façon ? Commençons tout d'abord par établir un état des lieux de la ségrégation en France.

Quelques chiffres sur la ségrégation en France

La ségrégation sociale se mesure le plus souvent dans le contraste qui oppose les « banlieues » au centre des villes généralement plus riches. L'ampleur de cette ségrégation peut être décrite par des statistiques issues du dernier recensement intégral de la population et portant sur les 750 « quartiers prioritaires » ou Zones Urbaines Sensibles (ZUS) que l'Etat a identifiées en fonction de critères économiques et sociaux. Selon l'INSEE, les ZUS qui regroupent près de 4,5 millions d'habitants en 1999 présentent ainsi un fort contraste avec les

agglomérations dans lesquelles elles sont situées. Les chiffres les plus symptomatiques concernent les niveaux d'éducation, le chômage et la concentration des étrangers. La part des non-diplômés dans les ZUS atteint ainsi 33,1% en moyenne contre 18,7% pour les agglomérations correspondantes. 25,4% des habitants des quartiers défavorisés se déclarent chômeurs contre 14,3% à l'échelle des agglomérations (pour les jeunes de 15 à 24 ans, les pourcentages respectifs sont 39,5% et 27%). Les quartiers prioritaires comportent également une forte concentration d'étrangers qui y atteint 16,5% alors que les étrangers ne constituent que 7,9% de la population des unités urbaines comprenant une ou plusieurs ZUS. Les étrangers sont beaucoup plus au chômage dans les ZUS (35,3%) que dans les unités urbaines correspondantes (25,8%). Il est à noter que les ZUS se caractérisent aussi par leur faible taux d'activité, leur sur-représentation en emplois précaires ou temporaires, leur forte part de chômeurs parmi les femmes, et leur proportion plus élevée de ménages « ouvriers ». Bien entendu, ces chiffres cachent une certaine variabilité et les profils sont divers : certaines ZUS regroupent de nombreux actifs et familles monoparentales en logement social, d'autres se composent en majorité de familles nombreuses, souvent étrangères, et vivant également dans des logements sociaux. Enfin, il convient de reconnaître qu'on ne dispose pas de statistiques sur les appartenances ethniques, la collecte et la diffusion de données à caractères ethniques n'étant pas autorisée par la loi.

Les ambiguïtés du concept de mixité sociale

Les chiffres que nous venons de présenter suggèrent une forte ségrégation en milieu urbain. Par opposition, la mixité sociale se présente comme une répartition plus équilibrée des populations. Mais selon quels critères la mixité doit-elle être appréciée ? Aucune des lois où ce concept est mentionné ne l'a défini avec précision de sorte que l'objectif peut être de mêler à la fois les générations jeunes et plus âgées, les cadres et les ouvriers, les riches et les moins riches, les Français et les étrangers, le terme « social » étant suffisamment flou pour couvrir toutes ces dimensions. Notons que, dans certains cas, la « mixité sociale » est interprétée par les bailleurs sociaux chargés de la mettre en œuvre comme un objectif de diversité locale visant à éviter la constitution de ghettos ethniques. Il ne fait pas de doute que c'était bien là une des préoccupations du législateur –même en l'absence de données statistiques officielles sur la concentration spatiale des groupes ethniques– mais cette interprétation est critiquée par les habitants des quartiers, par des associations anti-racistes, et par certains organismes qui y

voient parfois une forme de discrimination raciale dans l'attribution des logements sociaux venant contredire le droit au logement.

Une seconde ambiguïté concerne les finalités sociales implicites de la mixité sociale. L'objectif affiché est de réduire la pauvreté en réduisant les poches de pauvreté, voire de mieux répartir la prise en charge de ces populations défavorisées entre les différentes communes. Comme nous l'avons écrit, il s'agit peut-être aussi de promouvoir le brassage ethnique, à la fois pour satisfaire l'idéal français d'intégration (où l'on pense intégrer l'individu plus que le groupe), mais aussi pour éviter la dévalorisation du patrimoine immobilier dans des quartiers stigmatisés par leur composition socioéconomique ou ethnique. L'objectif de mixité sociale présent dans les lois récentes de la politique de la ville fait donc le présupposé que la mixité est souhaitable pour la société. Avant d'analyser le bien-fondé de cette hypothèse au regard de la théorie économique, il est nécessaire d'essayer de comprendre au préalable comment s'opère la ségrégation en milieu urbain et quels sont ses effets sur les plans économiques et sociaux.

Les causes de la ségrégation

Pourquoi les villes sont-elles ségréguées ? Nous présentons successivement les raisons faisant intervenir un *marché foncier concurrentiel* puis celles qui se fondent sur des contraintes prenant la forme de *discriminations ou de distorsions sur le marché du logement*.

La théorie économique montre que la ségrégation urbaine peut être un résultat « naturel » de la concurrence que se livrent les familles entre elles pour se loger dans une agglomération. En effet, les économistes se représentent les choix de localisation des ménages urbains comme *un arbitrage entre une localisation proche des centres d'emplois* –ce qui modère le coût de transport pour aller travailler– *et une localisation plus lointaine* –où le sol est présent en plus grande quantité de sorte que les logements peuvent y être plus spacieux–. Les logements étant attribués au plus offrant, les riches se localisent à proximité des emplois, reléguant les pauvres à distance, lorsqu'il y a pour les premiers un avantage relatif plus important à l'économie sur les coûts de transport qu'à leur désir de consommer des logements spacieux. La présence d'*aménités* (jardins publics et espaces verts) et de *biens publics* (infrastructures, activités culturelles et sportives,...) peut bien évidemment détériorer ou renforcer l'attractivité du

centre ou de la périphérie et influencer sur les choix de localisation résidentielle et donc sur la structure des agglomérations. A ces forces d'attraction et de répulsion vers le centre ou la périphérie, s'ajoutent des forces d'attraction et de répulsion entre individus eux-mêmes : les familles peuvent ainsi avoir des préférences concernant *la composition sociale de leur quartier de résidence*. Certaines familles vont chercher à fuir les voisinages mixtes et à s'agréger avec des familles de même profil (comme par exemple les classes aisées qui tirent une reconnaissance sociale de leur séparation d'avec les classes laborieuses). Au delà du seul « goût » pour la séparation, les choix d'isolement spatial peuvent aussi se fonder sur des critères plus objectifs : les interactions subies, que les économistes qualifient d'*externalités* –ou effets *externes* dans le sens où ils ne sont pas médiatisés un marché–. Les *externalités d'éducation* (selon lesquels les résultats scolaires d'un enfant sont affectés par ceux des camarades de sa classe ou de son école) sont ainsi au centre de phénomènes de fuite cumulative de certains quartiers : le départ de familles éduquées détériore la qualité de l'école, ce qui incite d'autres familles à quitter le quartier et donne naissance à un effet « boule de neige » jusqu'à aboutir à une ségrégation totale des populations. Au regard de ces explications, il apparaît donc que *les populations s'organisent dans l'espace urbain en fonction des différences de prix des logements* prenant en compte aussi bien les *caractéristiques intrinsèques du logement occupé* que la *position au sein de l'agglomération* et l'appartenance de ce logement à un *quartier*. De ce fait, les situations de mixité sociale sont instables car une légère modification de la composition des quartiers peut entraîner un mécanisme cumulatif de stratification spatiale, même si les familles ne souhaitent pas *a priori* la ségrégation.

Des explications non-concurrentielles associées à des distorsions sur le marché du logement peuvent également expliquer la ségrégation urbaine. On évoque souvent le rôle joué par la politique de construction des « grands ensembles » qui a concentré les familles défavorisées dans de véritables « trappes de localisation résidentielle ». Il existe d'ailleurs aujourd'hui un double niveau de ségrégation dans le logement social : au déséquilibre spatial qui concentre les logements HLM dans certains quartiers ou communes, il faut ajouter une stratification sociale au sein même du parc HLM, donnant naissance à des îlots de pauvreté très localisés. Les choix résidentiels des catégories de population défavorisées peuvent également être entravés par des pratiques et réglementations locales telle que le refus d'octroyer des permis de construire dans des zones pavillonnaires riches pour des projets de construction de logements visant une clientèle moins fortunée. Enfin, la mobilité des familles

défavorisées peut être freinée par un rationnement sur le marché du crédit immobilier –pour les ménages désirant accéder à la propriété– mais aussi, comme le montre la multiplication récentes des plaintes à ce sujet, par des discriminations sur le marché du logement souvent fondées sur l'appartenance ethnique. Bien qu'on manque d'études sur le sujet, il ne fait pas de doute que ces discriminations sont couramment pratiquées en France.

Les conséquences de la ségrégation

Au regard de la littérature économique et sociologique, il apparaît que l'absence de mixité urbaine peut avoir des effets très négatifs. Lorsque la ségrégation se traduit par un éloignement des zones où sont présents les emplois, il s'ensuit des difficultés d'accès importantes au marché du travail. Les coûts de déplacements peuvent rapidement devenir prohibitifs et décourager tant la recherche d'un travail que l'acceptation d'un emploi. De plus, la ségrégation résidentielle peut aussi jouer un rôle de frein à l'acquisition de capital humain, notamment du fait d'externalités négatives pouvant détériorer la réussite des élèves scolarisés dans des quartiers en difficulté. La ségrégation joue également un rôle central dans la transmission des problèmes sociaux du fait d'interactions de voisinage : les comportements déviants d'un jeune (abandon des études, grossesse juvénile, participation à la délinquance locale,...) peuvent dépendre du comportement des autres jeunes du quartiers, d'autant plus que les adultes de ces quartiers, souvent au chômage, ne présentent pas un modèle de réussite sociale auquel les jeunes peuvent s'identifier. La ségrégation résidentielle détériore par ailleurs la qualité des réseaux sociaux, pourtant primordiale dans le processus d'obtention des emplois peu qualifiés. Les employeurs peuvent également être réticents à embaucher des individus qui résident dans des quartiers défavorisés et pratiquer une discrimination dite « territoriale » (le fameux « délit d'adresse »). Enfin, la cohésion sociale peut être mise à mal par la ghettoïsation de certains quartiers qui détruit les normes sociales et les repères moraux, et empêche l'intégration économique des populations immigrées. Il convient néanmoins de nuancer les effets négatifs de la ségrégation, celle-ci pouvant parfois rendre possible des externalités positives. Des individus peuvent ainsi avoir intérêt à résider avec d'autres individus leur ressemblant pour s'assurer un meilleur accès à des biens ethniques tels que la nourriture, l'éducation ou les pratiques culturelles, sans parler de la possibilité de parler sa langue d'origine, voire de trouver un emploi et de faire des affaires. La réussite économique de certains commerçants immigrés résidant dans des quartiers où leur propre communauté est

fortement représentée –comme la communauté asiatique dans le XIII^e arrondissement de Paris– soulève tout de même une question impertinente pour la mixité sociale : les mêmes réussites individuelles auraient-elles été possibles sans le soutien du groupe, pourvoyant à la fois des sources communautaires de financement, une main d’œuvre locale avec laquelle les employeurs partagent les mêmes références culturelles et établissent des relations de confiance, ainsi qu’une clientèle captive importante ?

Promouvoir la mixité sociale

Pourquoi vouloir promouvoir la mixité sociale ? Les remarques qui précèdent montrent que la ségrégation urbaine peut avoir des effets très négatifs *pour les individus ségrégués*. Mais comme dans tout phénomène social, il y a des gagnants et des perdants. On pourrait donc légitimement se demander si *la société prise dans son ensemble* ne pourrait pas avoir intérêt à la ségrégation (par exemple selon un critère que les économistes qualifient d’« utilitariste », si les gagnants gagnent à la ségrégation quantitativement plus que n’y perdent les perdants). Un théorème bien connu des étudiants en économie suggère en effet qu’il peut être optimal de laisser faire le marché, et ce même s’il produit de la ségrégation. Ce résultat n’est cependant valable que dans un monde parfaitement concurrentiel exempt d’externalités. Or nous avons vu que de nombreuses *externalités locales* jouent en milieu urbain et peuvent donc *rendre la mixité sociale préférable à la ségrégation*. Pour prendre l’exemple de l’éducation, certains travaux, essentiellement anglo-saxons, montrent ainsi qu’un système éducatif mélangeant les élèves serait *globalement* plus performant qu’un système éducatif les séparant selon leurs capacités. Dans le même ordre d’idée, *mieux répartir la pauvreté devrait permettre de la diminuer*. Par ailleurs, si les gouvernements poursuivent un objectif « égalitariste » où les individus les plus pauvres sont traités du mieux possible, alors l’objectif de mixité sociale est clairement légitimé. Enfin, il existe aussi des arguments non-économiques en faveur de la mixité sociale, liés notamment à des choix normatifs concernant l’idéal de société dans laquelle nous voulons vivre. Les arguments en faveur de la mixité sociale sont donc nombreux. Des interrogations persistent néanmoins : est-il légitime –voire même possible– de s’opposer à la liberté des ménages similaires de se regrouper entre eux ? Une justification peut être que les individus et les familles n’ont pas forcément conscience des effets externes négatifs de leurs choix résidentiels ou bien qu’ils ne se souvient guère de ces effets. Y a-t-il par ailleurs un sens à vouloir faire cohabiter des très riches et des très pauvres alors que le

coût d'une coexistence spatiale de ces deux groupes peut être très élevé ? Doit-on pénaliser les agents qui s'opposent à la mixité ou au contraire les compenser pour qu'ils consentent à l'accepter ? Enfin, convient-il de faire une promotion directe de la mixité ou bien de s'y résigner tout en cherchant à en corriger les effets ?

L'objectif de mixité sociale paraissant légitime à de nombreux égards, comment doit-on le promouvoir ? Les politiques retenues en France se situent à trois niveaux. Depuis plus de vingt ans, des *politiques de développement territorial* ont cherché à corriger les effets de la ségrégation et à inciter à plus de mixité (Zones d'Education Prioritaires, Zones Franches Urbaines) avec des résultats mitigés du fait d'effets pervers liés à la stigmatisation de ces quartiers où à l'insuffisance des moyens mis en œuvre (les besoins sont tout simplement colossaux). Une seconde orientation de la politique a consisté à *s'attaquer directement à la ségrégation* à l'aide la loi SRU (2000) qui impose une amende aux communes insuffisamment dotées en logement sociaux. Bien que cette loi soulève un certain nombre de questions notamment autour de la définition chiffrée des objectifs et du montant insuffisant des amendes, on peut néanmoins regretter sa faible application qui nécessiterait l'affirmation d'une véritable volonté politique. Enfin, une troisième voie s'ouvre avec l'apparition de *politiques intégrées* (le Plan de Cohésion Sociale de 2005) s'attaquant à diverses facettes du problème telles que la lutte contre les discriminations et la mise en place de mesures ciblées d'aide à l'emploi. Toutes ces mesures peuvent sembler tardives et insuffisantes mais il est salutaire que le débat public portant sur la mixité sociale ait enfin été amorcé, ne serait-ce, par exemple, qu'au sujet des politiques de recrutement des grandes écoles ou de la légitimité de la discrimination positive.¹

¹ Le lecteur intéressé par une analyse plus approfondie des questions relatives à la mixité sociale pourra se référer à mon article intitulé « la mixité économique et sociale » dans l'ouvrage *Villes et Economie* (Maurel, Perrot, Prager, Puig, Thisse, eds., La Documentation Française, Paris, 2004).