



**HAL**  
open science

## Ségrégation urbaine et intégration sociale

Eloi Laurent, Joël Maurice, Jean-Paul Fitoussi

► **To cite this version:**

Eloi Laurent, Joël Maurice, Jean-Paul Fitoussi. Ségrégation urbaine et intégration sociale. [Rapport de recherche] La Documentation française. 2004. hal-00972694

**HAL Id: hal-00972694**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-00972694>**

Submitted on 7 Jan 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# *Ségrégation urbaine et intégration sociale*

*Rapport*

*Jean-Paul Fitoussi,  
Éloi Laurent  
et Joël Maurice*

*Commentaires*

*Jacques Freyssinet  
Béatrice Majnoni d'Intignano*

*Compléments*

*Salima Benhamou, Thierry Debrand, Dominique Dujols,  
Laurent Gobillon, Frédéric Lainé, Françoise Œuvrard,  
Mahrez Okba, Catherine Rhein, Jean-Luc Richard,  
Marie-Claude Rondeau, Harris Selod,  
Jacques-François Thisse, Étienne Wasmer et Yves Zénou*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique  
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2004 - ISBN : 2-11-005507-3

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	7
<i>Christian de Boissieu</i>	
<b>RAPPORT</b>	
<b>Ségrégation urbaine et intégration sociale</b> .....	9
<i>Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Joël Maurice</i>	
<b>Introduction</b> .....	9
1. <i>Le coût économique de la ségrégation urbaine</i> .....	10
2. <i>La dimension spatiale des inégalités sociales</i> .....	10
3. <i>Mobiliser la pluralité de la théorie pour saisir la complexité du phénomène</i> .....	11
4. <i>Un « problème » dans le problème : la place des immigrés dans la cité</i> .....	12
5. <i>Identifier la dynamique de divergence, relancer les dynamiques d'accès</i> .....	12
<b>Chapitre 1. L'inscription spatiale des inégalités sociales</b> .....	14
1. <i>L'existence et l'évolution de la polarisation socio-spatiale urbaine</i> .....	14
2. <i>Portrait statistique des zones urbaines sensibles</i> .....	15
2.1. <i>Définition des zones urbaines sensibles</i> .....	15
2.2. <i>Repères statistiques sur les ZUS à travers les recensements de 1990 et 1999</i> .....	16
<b>Chapitre 2. Chômage de masse et dynamique de divergence urbaine</b> .....	19
1. <i>Faits stylisés</i> .....	19
1.1. <i>La sensibilité à la conjoncture</i> .....	19
1.2. <i>L'ombre portée de 25 années de chômage de masse et de changements structurels</i> .....	20
1.3. <i>Études empiriques des trajectoires de demandeurs d'emploi et des marchés locaux du travail</i> .....	22
1.4. <i>La forte présomption de discriminations à l'encontre des immigrés ou supposés tels</i> .....	25
2. <i>La dynamique de la divergence urbaine</i> .....	28
2.1. <i>Chômage de masse, déqualification et déclassement</i> .....	29
2.2. <i>« L'hystérésis spatiale »</i> .....	30
2.3. <i>Les zones urbaines sensibles, une « catastrophe » sociale ?</i> .....	38

<b>Chapitre 3. Le « système ségrégatif urbain » :</b>	
<b>éducation et formation, logement et équipements collectifs</b>	39
1. <i>L'accès à l'éducation et à la formation</i>	39
1.1. Faits stylisés	39
1.2. Éléments d'analyse économique	48
2. <i>L'accès au logement</i>	52
2.1. Faits stylisés	52
2.2. Éléments d'analyse économique	59
3. <i>L'accès aux équipements collectifs</i>	67
3.1. Faits stylisés	67
3.2. Éléments d'analyse économique	72
<i>Conclusion</i>	75
<b>Chapitre 4. Recommandations</b>	77
1. <i>Mettre en œuvre des plans de connexion sociale</i>	77
1.1. Réduire la distance physique	77
1.2. Réduire la distance sociale	78
2. <i>Développer des stratégies de cohésion urbaine</i>	79
2.1. Réduire les comportements de « passager clandestin » en matière d'urbanisme social	80
2.2. Mieux impliquer les associations et les responsables locaux en matière d'urbanisme social	82
3. <i>Instituer une agence nationale de lutte contre les discriminations</i>	83
<b>Annexes</b>	
1. <i>Panorama des politiques publiques d'intégration sociale</i>	85
2. <i>Les zones franches urbaines</i>	97
3. <i>La statistique publique et la lutte contre les discriminations</i>	100
4. <i>Éducation et ségrégation urbaine</i>	102
5. <i>Les dispositifs d'aide au logement</i>	105
6. <i>Un modèle simple de rente foncière différentielle</i>	111
<b>COMMENTAIRES</b>	
<i>Jacques Freyssinet</i>	127
<i>Béatrice Majnoni d'Intignano</i>	133

## **COMPLÉMENTS**

<b>A. Ségrégation urbaine, logement et marchés du travail</b> .....	139
<i>Jacques-François Thisse, Étienne Wasmer et Yves Zénou</i>	
<b>B. Les déterminants spatiaux du chômage en Île-de-France</b> .....	171
<i>Laurent Gobillon et Harris Selod</i>	
<b>C. Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales</b> .....	189
<i>Françoise Œuvrard et Marie-Claude Rondeau</i>	
<b>D. Ségrégation sociale et ségrégation scolaire : l'école et ses espaces</b> .....	219
<i>Catherine Rhein</i>	
<b>E. Scolarité, insertion sur le marché du travail et mobilité sociale : l'apport d'une analyse des parcours individuels à partir de données longitudinales 1975-1990</b> .....	225
<i>Jean-Luc Richard</i>	
<b>F. Le cas du logement social</b> .....	255
<i>Dominique Dujols</i>	
<b>G. Le parc de logements HLM face à la demande</b> .....	263
<i>Thierry Debrand</i>	
<b>H. Les jeunes des zones sensibles et leurs difficultés d'insertion professionnelle</b> .....	279
<i>Mahrez Okba et Frédéric Lainé</i>	
<b>I. Fragmentation des territoires et dynamique de la ségrégation urbaine</b> .....	295
<i>Salima Benhamou</i>	
 <b>RÉSUMÉ</b> .....	 313
<b>SUMMARY</b> .....	321



## Introduction

Le rapport qui suit porte sur une question centrale, qui nécessite des réponses pluridisciplinaires et qui s'organise autour de quelques axes bien identifiables : comment, dans l'optique de l'organisation de l'espace, tout spécialement des agglomérations urbaines, s'opère la pesée entre les forces contraires en présence que sont l'intégration et l'exclusion, ou bien la mixité sociale et la discrimination ? Tout – le raisonnement économique, la dynamique des comportements, les études de terrain, etc. – explique la multiplicité et la force des 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 plus criantes des inégalités, la localisation tend à les alimenter...

Le diagnostic est d'autant plus fort qu'il est le même quel que soit le point d'entrée : l'école et la formation, le logement (tendance à la constitution de formes de ghettos), l'accès aux différents équipements collectifs dont bien sûr les transports... Le chômage joue aussi un rôle non négligeable dans le creusement des inégalités spatiales. Et la ségrégation urbaine donne naissance à une « hystérésis spatiale » : le phénomène persiste alors que ses causes ont disparu ou du moins se sont atténuées. Heureusement, certaines mesures vont dans la bonne direction pour réduire les inégalités d'accès, de situation, etc., comme par exemple l'essor des coopérations entre communes à l'intérieur d'une même agglomération. Mais, dans le même temps, d'autres composantes de la politique d'équipements collectifs, sans le vouloir, accentuent les difficultés initiales...

On l'aura compris, l'économiste peut et doit éclairer certains aspects de tous ces débats grâce à ses concepts (externalités, biens collectifs, conflits et coalitions...) et sa méthode d'analyse. Mais, comme le rappellent nos auteurs, il doit absolument faire preuve d'humilité car il ne peut traiter que certaines facettes de l'exclusion sociale envisagée dans sa dimension urbaine. Il faut alors absolument se tourner vers d'autres disciplines complémentaires.

D'où, forcément, du doigté dans les recommandations dégagées pour les politiques publiques. Il s'agit d'accentuer certaines pistes déjà entrouvertes plutôt que de pratiquer des ruptures probablement chimériques. L'or-

ganisation des interventions autour des quelques sigles de base (ZUS, ZEP, ZFU, ZRU, etc.) de même que les grands axes de la loi SRU (« solidarité et renouvellement urbain ») de décembre 2000 servent encore de références. Mais il convient, d'après les auteurs du rapport, d'insister sur trois piliers étroitement liés :

- 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 qui commence à émerger ;
- instituer une Agence nationale de lutte contre les discriminations qui, à la liste bien connue et déjà longue des discriminations envisageables, devra ajouter celles d'origine urbaine donc liées à des considérations spatiales.

Ce rapport a été discuté en séance plénière du Conseil le 27 février 2003, puis le 10 juillet 2003 en présence du Premier ministre.

*Christian de Boissieu*  
*Président délégué du Conseil d'analyse économique*

# Ségrégation urbaine et intégration sociale<sup>(\*)</sup>

**Jean-Paul Fitoussi**

*Président de l'OFCE*

**Éloi Laurent**

*Économiste au Département des études de l'OFCE*

**Joël Maurice**

*Directeur du CERAS*

## Introduction

L'impératif d'intégration sociale, dans sa traduction la plus essentielle, commande d'étendre la sphère collective à l'ensemble des membres de la société. Lutter contre la ségrégation urbaine, c'est donc d'abord s'efforcer d'inclure : ramener dans la cité ceux qui se trouvent rejetés au dehors, par rupture d'égalité dans les espaces sociaux que sont le travail, l'école, les équipements collectifs et la laïcité. 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. Intégrer, c'est aussi se garder d'exclure durablement.

---

(\*) Nous tenons à adresser nos remerciements les plus chaleureux à l'ensemble des membres du groupe de travail « Obstacles à l'intégration sociale et moyens d'y remédier », dont les contributions ont constitué les fondations de ce texte. Nous remercions également Béatrice Majnoni d'Intignano et Jacques Freyssinet, discutants d'une première version de celui-ci lors de la séance plénière du Conseil d'analyse économique du 27 février 2003, pour leurs précieuses suggestions. Nous demeurons bien entendu seuls responsables du contenu de ce rapport.

L'analyse de ces deux types de processus relève d'un champ disciplinaire très vaste – philosophie politique, sociologie, droit, etc. – et a déjà fait l'objet d'abondantes publications. Mais sur le premier, comme sur le second, les économistes sont eux aussi interpellés pour contribuer à l'effort explicatif. C'est l'objet du présent rapport et, faisons-en le pari, son utilité : tout en tenant le plus grand compte des apports des autres disciplines, il permettra de porter sur ces deux questions un regard singulier, celui de l'économie, dans sa dimension positive – comment repérer les faits stylisés ? comment comprendre les mécanismes à l'œuvre ? – et normative – étant donné les objectifs socio-économiques et les contraintes, quelles politiques préconiser ? – en mobilisant sa richesse propre, souvent inexploitée.

## **1. Le coût économique de la ségrégation urbaine**

Est-il besoin de le dire ? L'importance économique du sujet est d'autant plus évidente que le coût global de la non-intégration sociale des zones urbaines défavorisées est considérable. Tout conduit à le penser : la ségrégation urbaine pèse incontestablement sur le fonctionnement de la société, le bien-être des personnes et le bien-être collectif, la cohésion et la justice sociales et donc, sur l'efficacité d'ensemble du système économique.

Souffrance des populations non intégrées, stigmatisations, tensions diverses entre les individus ou les groupes sociaux, existence de forces productives inactives qui s'atrophient par « hystérésis », détournement d'une partie non négligeable des forces productives pour prendre en charge les dysfonctionnements sociaux (police, justice, éducation prioritaire, protection privée, etc.) ; le traitement social de la non-intégration, comme celui du chômage, nécessitent en outre des mesures d'une grande complexité, d'autant plus grande qu'elles s'immiscent dans la vie des personnes et réduisent leur autonomie. L'ensemble de ces coûts est difficile à évaluer, mais il importe de ne pas les mésestimer lorsque l'on examine les mesures susceptibles de favoriser l'intégration dans le corps social, qui ont, elles aussi, un prix.

## **2. La dimension spatiale des inégalités sociales**

Les disparités socio-économiques s'inscrivent dans l'espace de la ville, siège de la société contemporaine. Façonnant le tissu de la cité, elles conduisent à formuler une « nouvelle question urbaine » : les groupes sociaux défavorisés se concentrent dans certains quartiers (notamment les « zones urbaines sensibles » ou ZUS) avec lesquels les groupes les plus aisés prennent leur distance (« *ville émergente* », voire « *gated communities* »).

Ainsi, naît le processus de ségrégation urbaine. Pour être combattu avec la plus grande chance de succès, il doit être éclairé de tous les fronts de l'analyse économique.

### **3. Mobiliser la pluralité de la théorie pour saisir la complexité du phénomène**

Car si les processus d'intégration et d'exclusion sont complexes à appréhender, c'est parce qu'ils concernent et affectent tous les aspects du système économique et social. On ne peut, ni ne doit, tenter de les contenir en les limitant au niveau local. Ce nécessaire élargissement de l'approche de la ségrégation urbaine se reflète d'ailleurs dans l'évolution des politiques destinées à la prendre en charge, de la politique des quartiers à la politique de la ville, laquelle s'attache de manière transversale à resserrer le lien entre les quartiers défavorisés et l'ensemble du système urbain. C'est cette complexité qui doit conduire à mobiliser dans une approche commune les multiples ramifications de notre discipline :

- l'économie urbaine nous apporte un éclairage sur les forces qui interviennent dans la formation de la ville et notamment sur les mécanismes qui conduisent à la polarisation sociale de l'espace ;
- la statistique démographique permet d'appréhender l'évolution des populations concernées à partir de l'étude détaillée des données issues des recensements ;
- l'économie du marché du travail nous renvoie à la fois aux causes macroéconomiques et structurelles du chômage de masse et au cortège d'exclusions qui l'accompagne : formation de files d'attente, de « trappes » à pauvreté ou à sous-emploi, déperdition de capital humain, discriminations, segmentations, concentration spatiale et « assignation résidentielle » des populations en difficulté ;
- l'économie de survie peut alors être le seul exutoire des populations non intégrées qui, n'ayant pas accès à l'espace public, sont contraintes de vivre d'expédients. Les logiques et les effets de l'économie souterraine, pour être combattues, doivent être mises au jour ;
- l'économie de l'éducation et de la formation est nécessaire pour comprendre l'enjeu de l'acculturation et de la transmission des connaissances qui seront indispensables à l'individu pour réussir son intégration sociale et retrouver sa place dans la cité ;
- plus généralement, l'économie publique, à travers le jeu de l'articulation des compétences nationales et locales, influence la mise en place des « biens publics locaux » et la qualité de l'accès qui en est offert aux populations des zones défavorisées ;
- l'économie politique doit lui être adjointe pour dévoiler la rationalité des décisions publiques et les stratégies des groupes sociaux en présence dans l'espace urbain ;
- l'économie du bien-être, enfin, doit nous aider à « repenser les inégalités » pour concilier les logiques d'égalité – compte tenu de situations de départ inégales – avec l'efficacité économique.

#### **4. Un « problème » dans le problème : la place des immigrés dans la cité**

De cette pluralité analytique émerge un constat lancinant : dans les « zones urbaines sensibles », les immigrés ou supposés tels sont surreprésentés et cette situation introduit une complexité supplémentaire dans la question urbaine que l'on ne peut feindre d'ignorer. Il se produit un brouillage des causalités : si les immigrés sont proportionnellement plus nombreux dans les ZUS que dans les autres quartiers, c'est qu'ils sont proportionnellement plus nombreux dans les groupes sociaux les moins intégrés, notamment 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 exacerbent leurs difficultés sociales. Faute d'intégration, ils peuvent alors être conduits à se tourner vers d'autres voies, souterraines et/ou communautaires.

Il est un fait que les immigrés sont porteurs de spécificités culturelles ou religieuses propres à leur origine et à leur histoire, au demeurant marquée pour nombre d'entre eux par la période coloniale. Mais ces particularités devraient relever du domaine privé. Si elles deviennent un objet de débat public, n'est-ce pas parce que certaines populations sont coupées de la sphère collective et notamment du marché du travail ? L'intégration socio-économique apparaît ainsi essentielle pour favoriser la bonne intelligence entre cultures différentes, dès lors que celles-ci font ensemble allégeance à la Constitution et, en particulier, au principe de laïcité. Il faut donc aborder de front, en se tenant également à distance de la tentation de l'angélisme et de la « victimisation », la question des discriminations à l'œuvre par-delà la neutralité juridique. Ce que nous apprend la condition particulière des immigrés du fonctionnement d'ensemble de notre société, c'est que le pacte républicain repose autant sur l'intégration civique que sur l'intégration sociale.

#### **5. Identifier la dynamique de divergence, relancer les dynamiques d'accès**

Les facettes économiques du phénomène de ségrégation urbaine sont nombreuses et ce rapport ne prétend pas les couvrir toutes. Il propose plutôt une démarche analytique en trois temps pour tenter d'en prendre la mesure.

Il convient d'abord de reconnaître que les inégalités sociales se sont durablement inscrites dans l'espace de nos villes : cette inscription a trouvé une traduction particulièrement brutale avec la formation des zones urbaines sensibles (chapitre 1). Il faut ensuite comprendre que cette polarisation socio-spatiale procède d'un chômage de masse persistant qui atteste la disparition d'une garantie collective d'activité, fige les positions et enferme les populations des zones défavorisées dans une situation où l'absence de pers-

pectives de mobilité obstrue le devenir social. Le chômage de masse est comme un « trou noir » en expansion au cœur de notre système social : il engloutit, pour s'en nourrir, les logiques d'intégration. Plus encore, il engendre, par sa concrétisation, une dynamique de divergence urbaine (chapitre 2). Celle-ci se propage dans le temps et dans l'espace à un rythme soutenu : elle se perpétue à travers les inégalités d'accès à l'éducation et à la formation, au logement et aux équipements collectifs qui, en faisant système, menacent les quartiers défavorisés de désintégration sociale (chapitre 3).

Force cumulative des processus excluants, dysfonctionnements des processus intégrants : c'est à contrecarrer la divergence urbaine qu'il importe de s'atteler d'urgence. Ce rapport propose dans cette optique quatre grandes recommandations de politique publique. Le dessein d'ensemble est bien de combiner les dynamiques d'accès pour corriger les inégalités de dotations et de capacités qui alimentent le cœur de la ségrégation urbaine.

Au moment d'entrer dans le vif du sujet, nous tenons à partager avec le lecteur une réserve fondamentale sur le travail accompli. Le phénomène de ségrégation urbaine, plus encore au terme de notre analyse, apparaît comme un champ vaste et complexe : des travaux considérables, mis en œuvre dans toutes les sciences sociales, l'irriguent d'ailleurs continuellement. L'objet de ce rapport ne pouvait pas être d'en établir la fidèle recension. Les développements que nous présentons dans ces pages sont partiels, nous en avons pleinement conscience et même, nous le revendiquons. Le volume des documents présentés en annexes témoigne cependant de la volonté d'inscrire la méthodologie économique dans son contexte socio-politique pour l'enrichir, à travers la présentation des éléments essentiels de la politique de la ville, de l'immigration, de la nationalité, de l'intégration et du logement, dont nous nous sommes efforcés de tenir le plus grand compte. Ajoutons, pour finir, que la ségrégation urbaine est un phénomène retors : les meilleurs sentiments se transforment à son contact en pires ennemis de l'action publique. L'impératif d'intégration sociale – en fait de réunification de la cité –, trop longtemps différé, n'en est que plus impérieux.

## Chapitre 1

# L'inscription spatiale des inégalités sociales

### 1. L'existence et l'évolution de la polarisation socio-spatiale urbaine

Les disparités socio-économiques s'inscrivent dans l'espace et singulièrement dans celui de la ville. Les travaux de Nicole Tabard (1993) l'ont notamment montré, la position des habitants dans la hiérarchie socioprofessionnelle<sup>(1)</sup> est la première, par ordre d'importance, des caractéristique qui rendent compte de la différenciation des quartiers au sein de la ville ; la seconde de ces caractéristiques est constituée par la branche dans laquelle les habitants exercent leur activité, selon qu'elle est comprise dans la production industrielle ou la prestation de services. Des quartiers pauvres aux quartiers aisés, la hiérarchie spatiale est proche de la hiérarchie sociale.

La manifestation spatiale des inégalités se révèle en portant le regard non seulement sur les quartiers les plus défavorisés, mais aussi sur l'écart qui les sépare des quartiers les plus favorisés. Il est en outre particulièrement important de savoir comment cet écart évolue dans le temps. À cet égard, le risque d'une désolidarisation de la ville soulève une « nouvelle question urbaine » (Donzelot et Jaillet, 2001) : d'un côté, les quartiers défavorisés, malgré les efforts faits pour les incorporer à l'urbain, seraient menacés de désintégration sociale ; de l'autre, les populations favorisées, qui sont socialement « hyper-intégrées », seraient en voie de désincorporation urbaine, quittant la ville pour s'installer à sa périphérie (périurbanisation ou « ville émergente »). Le prolongement de cette logique de séparation conduirait à terme à l'involution des quartiers pauvres (constitution d'une *underclass*) et à la sécession des quartiers riches (constitution de résidences protégées, à l'image des *gated communities* américaines). D'autres auteurs (Ascher et Godard, 2001) ont une vision moins alarmiste de ces évolutions, mais n'en réaffirment pas moins la nécessité d'une solidarité renouvelée pour en maîtriser les effets.

Le processus de polarisation sociale de l'espace s'observe de manière exemplaire en Île-de-France. L'IAURIF a ainsi effectué une exploitation par commune francilienne des revenus fiscaux des ménages qui lui permet

---

(1) Au sommet de la hiérarchie socioprofessionnelle se trouvent les chefs d'entreprise, cadres et ingénieurs de direction, avocats, artistes, médecins hospitaliers ; à la base se trouvent les ouvriers non qualifiés des différentes branches. La typologie porte sur les seuls hommes actifs, ayant un emploi ou chômeur. La source est le recensement de 1990.

de comparer la situation de 1996 à celle de 1984. Il en ressort les évolutions suivantes (Sagot, 2002) :

- au niveau de la région, l'indice d'inégalité<sup>(2)</sup> entre les communes, relatif au revenu imposable des ménages, a doublé pendant la période de conjoncture favorable (1984-1990), notamment sous l'effet d'un enrichissement des communes classées dans le décile supérieur ; cet indice s'est ensuite légèrement amorti (- 10 %) pendant la période de conjoncture défavorable (1990-1996) ; l'impôt sur le revenu a permis de réduire les inégalités de revenu des ménages entre communes dans une proportion qui s'est progressivement réduite, passant de 45 % en 1984 à 26 % en 1996 ;
- entre les départements, les écarts de revenu par rapport à la moyenne régionale se sont creusés ; pour Paris (département le plus riche), l'écart est passé de + 7 à + 15,3 % ; pour la Seine-Saint-Denis (département de loin le plus pauvre), l'écart est passé de - 18,5 à - 27,6 % et le revenu réel par habitant a chuté de 8,5 % ;
- les communes les plus défavorisées se sont paupérisées entre 1984 et 1996 : le revenu moyen des foyers fiscaux y a fléchi en moyenne de 3,5 % (et même de 15 % dans des communes comme La Courneuve ou Grigny), alors qu'il a augmenté de 6,9 % dans les autres communes de la région ;
- au total, « 40 % des ménages insatisfaits de leur quartier vivent dans 25 % des espaces les moins aisés ». En outre, l'insuffisance des revenus freine la mobilité : la mobilité des plus pauvres est ainsi inférieure de 40 % à celle de la moitié la plus aisée des ménages.

## 2. Portrait statistique des zones urbaines sensibles<sup>(3)</sup>

### 2.1. Définition des zones urbaines sensibles (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. Elles comprennent les zones de revitalisation urbaine (ZRU), qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique, tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de 25 ans, de la proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des commu-

---

(2) Indice de Theil. Pour une définition, voir par exemple Fleurbaey (1996), page 108.

(3) Pour une présentation des politiques publiques d'intégration sociale, le lecteur pourra se reporter à l'annexe 1.

nes intéressées » (art. 2)<sup>(4)</sup>. Deux décrets ont dressé la liste des ZUS, au nombre de 750 (716 en métropole, dont 9 quartiers de Paris – *cf.* carte ci-après – et 34 dans les départements d’outre-mer – DOM)<sup>(5)</sup>, et celle des ZRU, au nombre de 410 (dont 396 en métropole).

## **2.2. 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 et de 3,2 millions (soit un habitant sur dix-huit) dans les ZRU (INSEE, 1998a). 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 %<sup>(6)</sup>) ;
- de jeunes de moins de 25 ans (43 % contre de 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 (Lipatz, 2002) les évolutions suivantes par rapport à celui de 1990 :

- la population totale des ZUS a diminué (4,5 au lieu de 4,7 millions, soit une baisse de 5,7 %), alors que celle des agglomérations<sup>(7)</sup> dont elles font partie a augmenté (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) ;

(4) Des dispositions spécifiques sont prévues pour les ZUS et ZRU des départements d’outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte. La loi précitée définit en outre les zones franches urbaines (ZFU), sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement.

(5) Décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996.

(6) Ce ratio moyen de 2 est en fait très variable. Il dépasse 3 dans 10 % des ZUS.

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

- 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<sup>(8)</sup> (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 au lieu de 7,8 points) que dans leurs agglomérations (2,6 au lieu de 5,2 points) ;
- 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, intérimaires et stages, qui est de 12,1 % en moyenne nationale, est de 20 % dans les ZUS.

(8) 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.

**Communes ayant une ou plusieurs zones urbaines sensibles en 2003**



Source : Ministère délégué à la Ville.

## Chapitre 2

# Chômage de masse et dynamique de divergence urbaine

La ségrégation urbaine est souvent rapprochée de l'insécurité publique. De fait, elles entretiennent toutes deux avec le chômage de masse un même rapport : la réduction de celui-ci, voire le rétablissement du plein-emploi, est une condition nécessaire, mais insuffisante pour endiguer ces deux phénomènes. C'est que les zones urbaines défavorisées sont, comme la société dans son ensemble, tributaires de l'acceptation collective du chômage de masse qui en rend toute baisse temporaire quand la croissance revient et toute hausse potentiellement durable quand elle s'éloigne. Qui plus est, c'est précisément lorsque le chômage reflue enfin que l'ampleur des souffrances sociales qu'il a fait naître se révèlent avec le plus de brutalité. Ainsi, si le sous-emploi est une cause centrale de la ségrégation urbaine, son inscription spatiale, dont nous venons de donner un rapide mais saisissant aperçu, lui confère un caractère concret, à la source d'une véritable dynamique de divergence urbaine.

### 1. Faits stylisés

Les ZUS ont été définies (sur la base du recensement de 1990) comme ayant un taux de chômage sensiblement plus élevé que l'agglomération dont elle font partie et, *a fortiori*, que la moyenne nationale. Un sur-chômage plus fort encore frappait deux groupes surreprésentés dans les ZUS, celui des jeunes de 15-24 ans et celui des étrangers. Au moment du recensement de 1999, les disparités s'étaient encore amplifiées au détriment des ZUS, dans un contexte où le taux de chômage national se situait à un niveau plus élevé<sup>(9)</sup>.

#### 1.1. La sensibilité à la conjoncture

Cependant, les deux recensements ont été effectués dans deux phases opposées du cycle économique : décélération en 1990, expansion en 1999<sup>(10)</sup>. Un examen plus précis est donc nécessaire pour décrire l'impact de la conjoncture économique sur le chômage comparatif dans les ZUS. Une étude

(9) Voir chapitre 1, note de bas de page n° 8.

(10) Le taux de croissance en volume du PIB est passé de 4,2 % en 1989 à 2,6 % en 1990 et 1,0 % en 1991 (source : Eurostat) ; il est passé de 1,9 % en 1997 à 3,4 % en 1998, 2,9 % en 1999 et 4,1 % en 2000 (source : Comptes de la nation).

de l'INSEE (Lipatz, 2002 et Choffel, 2002) considérant les demandes d'emplois en fin de mois de catégorie 1 (DEFM1<sup>(11)</sup>) fournit les évolutions suivantes entre le 31 décembre de 1998 et le 31 décembre 2000, période marquée par une forte reprise économique, une augmentation plus forte encore de l'emploi et une nette baisse du chômage :

- le nombre total des DEFM1 a diminué autant dans les ZUS (-24,3 %) que dans leurs agglomérations (-24,2 %) et à peine moins qu'en moyenne métropolitaine (-26 %) ; mais cette diminution a été plus faible dans les ZUS que dans l'espace urbain environnant et, *a fortiori*, que dans l'ensemble de la France métropolitaine pour les catégories au départ les plus défavorisées : les jeunes, les étrangers, les travailleurs faiblement qualifiés ; à l'inverse, le chômage de longue durée a davantage baissé dans les ZUS ;

- plus précisément, le nombre des DEFM1 a baissé plus faiblement pour les populations des ZUS que pour les populations hors ZUS des communes de plus de 10 000 habitants. Cette vision d'ensemble recouvre cependant des différences par catégories : ainsi, le retard relatif des ZUS est plus marqué pour les hommes que pour les femmes et pour les personnes de nationalité étrangère que pour les personnes de nationalité française (ce résultat étant toutefois inversé pour les jeunes titulaires de diplômes).

Mais au-delà de l'influence de la conjoncture économique, il faut tenter de comprendre les enchaînements qui ont peu à peu conduit à l'apparition de poches localisées de sous-emploi.

## 1.2. L'ombre portée de 25 années de chômage de masse et de changements structurels

Pendant la période des « Trente glorieuses », la croissance économique était rapide et la société connaissait le plein emploi : le chômage, de caractère essentiellement frictionnel, ne dépassait pas 1,5 % en 1960 et 2,8 % en 1974<sup>(12)</sup>. On éprouvait même une insuffisance de main d'œuvre, qui a conduit à favoriser l'immigration liée au travail (*cf.* annexe 1). L'essor démographique, l'urbanisation rapide et la résorption de l'habitat précaire ont induit la construction à marche forcée des zones d'habitat social, qui ont constitué à l'époque un remarquable progrès (voir chapitre 3).

---

(11) Les demandes d'emploi en fin de mois (DEFM) sont classées par catégories, définies par le type de contrat de travail recherché et l'activité éventuelle du demandeur au cours du mois d'observation. Les DEFM de catégorie 1 correspondent à une recherche de CDI à temps plein émanant d'un demandeur n'ayant exercé aucune activité, ou une activité réduite, pendant le mois d'observation (source : Ministère du Travail).

(12) Source : Eurostat.

Puis la croissance a ralenti. Le chômage a augmenté par vagues successives, culminant (en moyenne annuelle) à 8,0 % en 1982, 10,1 % en 1987 et 12,5 % en 1997. Cette année-là, le taux de chômage atteignait 15,8 % pour les ouvriers (23,5 % pour les ouvriers non qualifiés) : sous l'effet des grandes restructurations industrielles, la structure de l'emploi s'est profondément modifiée. Entre 1985 et 2000, l'emploi a ainsi diminué de 17 % dans l'industrie (et de 7 % dans la construction), alors qu'il a augmenté de 33 % dans le tertiaire marchand ; la part des non diplômés a été ramenée de 58 à 41 % au sein des ouvriers et de 37 à 25 % parmi les employés<sup>(13)</sup>. Les ouvriers, qui travaillaient en grande majorité dans l'industrie, sont ainsi aujourd'hui nombreux à occuper un emploi dans les transports ou dans un environnement artisanal (Maurin, 2002). Or, les ZUS comportent précisément une proportion plus élevée que la moyenne nationale de ménages dont la personne de référence est ouvrier ou employé et de personnes faiblement qualifiées ; en outre, une part notable de leurs habitants travaillaient dans des usines touchées par les reconversions successives. Il n'est donc pas étonnant que la dégradation du marché du travail et la transformation de la structure de l'emploi se soient accompagnées d'une concentration du chômage dans les ZUS.

On peut aussi relier à des effets de structure le sur-chômage des étrangers, sur-représentés dans les ZUS (voir chapitre 1). En effet, selon les statistiques disponibles sur l'insertion professionnelle des étrangers (Capel-Dunn, 2001) les ouvriers y représentent une part de la population active certes en recul (54 % en 1992, 48 % en 2000), mais très supérieure à leur part dans la population active française (25 % en 2000) : 12 % des ouvriers sont ainsi étrangers<sup>(14)</sup>. Une étude du parcours professionnel des immigrés en France (Dayan et alii, 1996) montre aussi que la proportion d'ouvriers est beaucoup plus élevée chez les hommes immigrés de 40 à 49 ans (76 %) que chez les hommes du même âge nés en France (32 %). On conçoit donc qu'au sein des habitants des ZUS, le taux de chômage soit particulièrement élevé parmi les étrangers et/ou les immigrés. La question se pose alors de savoir si les différentes caractéristiques quantitativement observables suffisent à rendre compte du chômage affectant les ZUS, ou si l'on peut en outre mettre en évidence un résidu qui serait à relier à d'autres facteurs non observés et, le cas échéant, à un effet propre aux ZUS.

---

(13) Source : INSEE, Enquêtes emploi 1986 et 2001.

(14) Selon l'enquête Emploi 2000 (DARES, 2000a), sur 100 salariés étrangers du privé, 58,4 étaient ouvriers (dont 25,7 non qualifiés), alors que sur 100 salariés français, 36,2 seulement étaient ouvriers (dont 12,1 non qualifiés).

### 1.3. Études empiriques des trajectoires de demandeurs d'emploi et des marchés locaux du travail

Des éléments de réponse à cette question peuvent être tirés de l'enquête de la DARES « Trajectoires des demandeurs d'emploi et marché locaux du travail »<sup>(15)</sup>, qui porte sur une cohorte de nouveaux inscrits à l'ANPE au printemps 1995 et en suit la réinsertion dans l'emploi. Deux études empiriques ont analysé l'évolution des trajectoires des demandeurs d'emploi à la lumière de facteurs tels que le sexe, l'âge, le niveau de formation et la qualification et le type du dernier emploi avant l'inscription. Elles ont aussi pris en compte l'origine nationale, en distinguant Français et étrangers, mais aussi en répartissant les étrangers entre européens et non européens, et en répartissant les Français en fonction de l'origine de leurs parents, selon qu'ils sont tous les deux de nationalité française, tous les deux de nationalité non européenne ou dans l'un des deux autres cas dits « d'origine européenne »<sup>(16)</sup>. De ces études, il ressort plusieurs éléments essentiels.

#### 1.3.1. Les personnes de nationalité ou d'origine non européenne sont plus exposées au chômage

La première étude (DARES, 2002b) porte sur l'ensemble de l'échantillon. Elle met d'abord en évidence, au stade de l'inscription à l'ANPE, une surreprésentation des étrangers (11 % des nouveaux inscrits), avec parmi eux une majorité de Maghrébins, ainsi qu'une surreprésentation des Français d'origine étrangère (20 %), allant de pair avec une sous-représentation des Français ayant deux parents français (69 %). Elle montre ensuite, en ce qui concerne la sortie de chômage, que par rapport aux Français ayant deux parents français, la probabilité d'avoir retrouvé un emploi en 18 mois est, « toutes choses égales par ailleurs<sup>(17)</sup> », un peu plus forte pour les étrangers européens, mais sensiblement plus faible pour les étrangers non européens ; ces différences se retrouvent sous une forme accentuée pour les Français ayant au moins un parent étranger : les Français d'origine européenne ont une probabilité encore améliorée par rapport aux étrangers européens, les Français d'origine non européenne ont une probabilité encore dégradée par rapport aux étrangers non européens. Les personnes de nationalité ou d'origine non européenne connaissent donc à la fois un risque plus élevé de chômage et une difficulté plus grande à retrouver un emploi et cet effet est massif par rapport à la contribution des autres caractéristiques prises en compte (on reviendra plus loin sur ce dernier point).

(15) Cette enquête porte sur une cohorte de nouveaux inscrits à l'ANPE au cours du 2<sup>e</sup> trimestre 1995, résidant dans 8 zones d'emploi situées dans 3 régions : Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. L'échantillon comportait 8 125 personnes. Ont notamment été étudiées les probabilités de trouver un emploi en 18 mois ainsi qu'en 33 mois.

(16) Sous la désignation « d'origine européenne » sont regroupées les deux possibilités suivantes : un parent français (l'autre étant d'une nationalité différente quelconque) ou aucun parent français mais au moins un parent d'une autre nationalité européenne.

(17) C'est-à-dire en contrôlant toutes les caractéristiques autres que l'origine nationale.

### 1.3.2. Un « effet ZUS » avéré du second ordre

La deuxième étude (Choffel et Delattre, 2002) distingue au sein de la cohorte précitée les personnes selon qu'elles résident en ZUS ou hors ZUS. Tout en confirmant la concentration des risques de chômage sur les personnes de nationalité ou d'origine non européenne, elle fournit une analyse nuancée des conséquences découlant d'une résidence en ZUS. Le fait de résider en ZUS a, «toutes choses égales par ailleurs», un impact globalement défavorable en ce qu'il réduit la probabilité de trouver un emploi dans les 18 mois et augmente de 9,2 % la durée du chômage par rapport à la durée moyenne de la cohorte<sup>(18)</sup>. Mais cette augmentation paraît recouvrir des effets différenciés : la durée du chômage est allongée en ZUS pour le Français de parents français ou non européens (question sur laquelle il faudra revenir), mais elle est raccourcie pour les Français de parents européens et pour les étrangers, européens ou non européens. L'étude aborde aussi le rôle de la mobilité physique : sur l'ensemble de la cohorte, la durée moyenne du chômage est réduite de 23 % pour les personnes qui possèdent un permis de conduire, de 20 % pour celles qui possèdent un moyen de transport individuel<sup>(19)</sup>, de 8 % pour celles qui bénéficient d'un titre de transports en commun gratuit ou à prix réduit ; cependant les personnes qui résident dans les ZUS ont une probabilité sensiblement plus faible que les autres de posséder un permis de conduire ou un moyen de transport individuel, mais une probabilité plus élevée de bénéficier d'un titre de transports subventionné (en fonction des politiques des collectivités locales où elles résident).

Une autre étude empirique de Gobillon et Sélod fait l'objet d'un complément au présent rapport. Cette étude, qui s'appuie sur le recensement de 1990, prend pour objet les communes de la région Île-de-France (sans y distinguer les ZUS) en considérant pour chacune d'elle d'abord le taux de chômage global, puis le taux de chômage affectant respectivement les Français et les étrangers qui y résident. Chacun de ces taux de chômage fait ensuite l'objet d'une régression dont les variables explicatives sont réparties en deux grands groupes : un groupe relatif à la composition sociologique de la commune, comprenant notamment la structure de la population active par catégories socioprofessionnelles (ouvriers, employés, professions intermédiaires, chefs d'entreprises et indépendants), ainsi que la part des femmes, des jeunes<sup>(20)</sup> et des étrangers au sein des actifs ; un groupe relatif à l'accessibilité, comprenant le taux d'emploi de la commune (nombre d'emplois locaux sur nombre d'actifs résidents), la distance moyenne domicile-travail, le taux de motorisation, la présence d'une gare, l'existence d'une ligne régulière de bus, la distance à l'autoroute la plus proche. Les faits stylisés tirés de cette étude sont les suivants.

(18) Cette durée moyenne est estimée à 10,15 mois pour l'ensemble de la cohorte.

(19) Automobile, deux roues motorisées ou vélo.

(20) De moins de 30 ans.

### *1.3.3. Le chômage local est sensible à la composition sociologique et à la mobilité*

Dans l'analyse du chômage global communal, la composition sociologique apporte une contribution plus importante que l'accessibilité. Au sein du premier groupe de variables, le taux de chômage est une fonction croissante de la part des étrangers, ainsi que de celle des ouvriers et des employés dans la population active, et une fonction décroissante de la part des autres catégories socioprofessionnelles, des femmes et des jeunes. Au sein du second groupe de variables, le taux de chômage est une fonction croissante de la distance moyenne domicile-travail ainsi que de la distance à l'autoroute la plus proche et une fonction décroissante du taux d'emploi, du taux de motorisation, de la présence d'une gare ou d'une ligne de bus.

### *1.3.4. Le chômage des étrangers est plus sensible à l'assignation résidentielle*

L'étude séparée du taux de chômage des personnes de nationalité française et de nationalité étrangère montre que cette dernière variable est plus faiblement corrélée que la première aux variables explicatives retenues<sup>(21)</sup>. Ceci suggère que des variables non observées (comme par exemple le degré de maîtrise de la langue française ou encore l'existence de barrières discriminatoires à l'embauche) seraient susceptibles d'être reliées au taux de chômage des étrangers. Cependant, quelques éléments de différenciation se dégagent. Ainsi, l'augmentation du nombre d'étrangers dans la population totale accroît davantage le chômage des étrangers que celui des Français : faut-il y voir un effet d'enfermement et d'éloignement des réseaux mettant les chômeurs en contact avec les offres d'emploi ? De même, toutes les variables de mobilité paraissent nettement plus efficaces pour diminuer le chômage des étrangers que celui des Français : faut-il y voir une dépendance plus forte des étrangers à leur localisation résidentielle ? Ces intuitions devraient être vérifiées en passant d'une analyse des corrélations à la recherche des causalités, car deux variables peuvent être fortement corrélées simplement parce qu'elles se situent l'une et l'autre en aval d'un même déterminant. Encore faudrait-il disposer d'expériences avec échantillons témoins qui ne sont pas disponibles actuellement.

### *1.3.5. Les jeunes résidant en ZUS connaissent des difficultés d'insertion professionnelle accrues*

Selon une étude effectuée par la DARES<sup>(22)</sup> à partir du recensement 1999, les jeunes résidant en ZUS semblent connaître des difficultés plus importantes d'accès au marché du travail, comme en témoignent un taux d'emploi plus faible par rapport aux jeunes résidant hors ZUS (23 % contre 26 %) et surtout

(21) Le  $R^2$  vaut 0,82 pour les Français et 0,64 pour les étrangers.

(22) Source : Complément de Okba et Lainé au présent rapport.

un taux de chômage nettement supérieur (38 % contre 23 %). Par nationalité, ce sont en particulier les jeunes étrangers n'appartenant pas à l'Union européenne qui font face aux difficultés les plus importantes de trouver un emploi : leur taux d'emploi est le plus faible quel que soit leur lieu de résidence (17,1 % en ZUS et 19,2 % hors ZUS) et leur taux de chômage est le plus élevé. Si, de manière générale, le taux de chômage en ZUS est plus élevé qu'hors ZUS, c'est pratiquement un jeune étranger résidant en ZUS sur deux et n'appartenant pas à l'Union européenne qui est au chômage (48,7 %) contre 39,9 % en ZUS pour les Français par acquisition et 37 % en ZUS pour les Français de naissance. En outre, la part des chômeurs n'ayant jamais travaillé est de 13 % en ZUS, soit le double de celle des jeunes hors ZUS.

Ainsi, si les jeunes ont un risque plus élevé de se trouver au chômage, lorsqu'ils sont étrangers hors Union européenne et qu'ils résident en ZUS ce risque augmente de manière importante. Le fait d'être Français par acquisition semble protéger un peu plus du chômage lorsque le lieu de résidence est une ZUS, ce qui est loin d'être le cas lorsque ce lieu de résidence est hors ZUS. Par ailleurs, les étrangers appartenant à l'Union européenne ont, quel que soit le lieu de résidence, le taux de chômage le moins élevé. Enfin, en matière de durée au chômage, plus que la nationalité, c'est le lieu de résidence qui semble discriminant. En ZUS, 40 % des chômeurs déclarent rechercher un emploi depuis un an et plus contre 33 % des chômeurs hors ZUS. Le seul contraste entre les chômeurs selon le critère de nationalité est que les étrangers appartenant à l'Union européenne sont moins touchés par le chômage de longue durée.

#### **1.4. La forte présomption de discriminations à l'encontre des immigrés ou supposés tels**

Dès son premier rapport (1993), le Haut conseil à l'intégration (HCI) soulignait déjà : « Le fait nouveau majeur est l'accroissement du taux de chômage de la population étrangère active, qui a été multiplié par quatre entre le recensement de 1975 et celui de 1990, alors que le taux de chômage des personnes actives de nationalité française a été multiplié par 2,75 durant la même période ». Et d'ajouter : « Plusieurs études récentes montrent que les difficultés d'insertion sur le marché du travail s'étendent, au-delà du critère juridique de la nationalité, aux enfants d'immigrés qui possèdent la nationalité française<sup>(23)</sup> ». Parmi les explications évoquées figure « une politique d'embauche discriminatoire pratiquée par certaines entreprises »<sup>(24)</sup>.

Dans le même ordre d'idée, on pouvait lire dans une étude accompagnant l'ouvrage du Conseil d'État *Sur le principe d'égalité* : « Les indices de l'existence d'une discrimination ethnique à l'embauche constituent sans

(23) Pour le cas spécifique des jeunes, voir le chapitre 3.

(24) Deuxième partie : « Les conditions juridiques et culturelles de l'intégration », chapitre 2 : « Les étrangers face à la situation de l'emploi ».

nul doute le recul le plus grave du principe d'égalité. Certes, une telle discrimination n'a pas de caractère général et de nombreuses entreprises savent prendre appui sur la diversité des recrutements pour leur croissance économique. Mais des indices concordants inclinent à penser que ces pratiques existent [...] Les agents de l'ANPE et les responsables des entreprises de travail temporaire se voient régulièrement proposer des offres d'emploi discriminatoires... » (Long, 1998).

Enfin, le HCI a entièrement consacré son rapport de 1998 à la question des discriminations. Le chapitre V, qui traite du marché du travail, rappelle que la législation elle-même a fermé aux étrangers non européens l'accès aux postes de titulaires de la fonction publique de l'État (hormis l'enseignement supérieur), des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, ainsi que des grandes entreprises publiques à statut particulier – avec toutefois la possibilité d'emplois contractuels – soit au total 23 % de l'ensemble des emplois disponibles dans le pays<sup>(25)</sup>. La proportion des étrangers naturalisés occupant un emploi public s'établit ainsi à 18 % et reste donc en deçà de la moyenne nationale, alors même que l'égalité d'accès à l'emploi public est en principe garantie à toute personne de nationalité française. De même, la différence de traitement entre travailleurs français et étrangers est manifeste dans les entreprises du secteur privé<sup>(26)</sup>, au sein desquelles toute discrimination est juridiquement interdite. Selon une étude de l'OCDE, si les effectifs globaux d'emplois ont diminué de 12 % entre 1979 et 1987 dans plusieurs pays européens, les effectifs d'emplois détenus par des étrangers ont diminué de 41 % au cours de la même période<sup>(27)</sup>. Tout s'est donc passé comme si les entreprises avaient arbitré sur le marché du travail en faveur des nationaux au détriment des étrangers.

Cependant, une distinction qui ne serait fondée que sur le critère de la nationalité ne serait plus pertinente pour prendre la mesure des phénomènes de discrimination sur le marché du travail. C'est la qualité d'immigrés ou de personne issue de l'immigration ou présumée telle (les personnes originaires des DOM par exemple)<sup>(28)</sup> qui constituent aujourd'hui un handicap dans l'accès à l'emploi. Les comportements discriminatoires se manifestent à divers stades, à commencer par l'embauche : selon un sondage IFOP de 1996<sup>(29)</sup>, parmi les motifs invoqués par les chefs d'entreprises n'employant pas de salariés étrangers ou présumés tels figurent « l'insuffisante maîtrise de la langue française », le risque de « la création de clans », « les obstacles liés à la religion », mais aussi « les réticences de la clientèle »

(25) Voir aussi GELD (2000a) ainsi que *Libération* en date du 11 décembre 2002.

(26) Certains emplois du secteur privé sont toutefois également interdits aux étrangers, la tenue de débit de boisson ou de cercles de jeu par exemple.

(27) France, Allemagne, Pays-Bas, Danemark. Source : Rémy M. (1993), cité dans HCI (1998).

(28) Étude de 1996 de Mme Merckling, citée par le HCI (1998).

(29) Effectué à la demande de la direction de la population et des migrations et cité par HCI (1998).

(pour 20 % d'entre eux). Les discriminations apparaissent à cet égard particulièrement fortes lors de l'insertion des jeunes dans l'emploi (on y reviendra au chapitre 3). Mais les discriminations se manifestent aussi au sein de l'entreprise<sup>(30)</sup>, par un accès plus difficile des salariés immigrés ou issus de l'immigration (dont beaucoup possèdent la nationalité française, cf. annexe 1) aux plans de formation professionnelle et continue ainsi qu'aux promotions internes. Enfin, la discrimination dans l'exercice de l'emploi se caractérise par une plus grande exposition au risque de licenciement.

Plus avant, il convient de noter que ces comportements discriminatoires frappent plus particulièrement les salariés issus de l'immigration non européenne. Ainsi (DARES, 2000b), les chômeurs originaires de pays non européens retrouvent plus difficilement un emploi, celui-ci prenant le plus souvent une forme « atypique » (CDD, intérim ou emploi aidé). Leur réinsertion se révèle en outre plus délicate s'ils sont de nationalité française que s'ils ont conservé leur nationalité d'origine (une fois corrigées les disparités liées à l'âge et au niveau d'études). Ces écarts pourraient-ils être dus en partie au comportement des descendants d'immigrés, qui auraient des prétentions plus exigeantes en termes de salaire et de condition de travail ?

Sur ce point, il s'avère que la proportion des chômeurs qui refusent une offre au sein des chômeurs français d'origine non européenne (13 %) est certes plus élevée que chez les étrangers non européens (8,3 %), mais qu'elle est sensiblement plus faible que chez les français d'origine française (20,6 %) ou européenne (19,2 %) de même que chez les étrangers européens (20,2 %). Les descendants d'immigrés non européens sont peut-être plus exigeants que leurs parents, mais ils se situent en retrait par rapport aux demandes des chômeurs de nationalité française, comme s'ils renonçaient à faire prévaloir un droit à l'égalité d'accès à l'emploi, pourtant garanti en principe. De même, la proportion de chômeurs n'obtenant aucun entretien d'embauche au sein des chômeurs français d'origine non européenne (46,2 %), si elle est moindre que chez les chômeurs étrangers non européens (52,5 %), est supérieure à celles des chômeurs français d'origine française (40 %) ou d'origine européenne (40,7 %) ou même des chômeurs étrangers européens (40 %) : c'est donc bien du côté des offres et non des demandes d'emploi qu'existe un biais dans l'accès au marché du travail qui défavorise les personnes issues de l'immigration non européenne<sup>(31)</sup>.

(30) Voir sur ce point les travaux de Ph. Bataille, cités dans HCI (1998).

(31) Le rapport « Les parcours d'intégration » du HCI (2001) signale aussi la faible présence des immigrés ou présumés tels dans les postes d'encadrement des entreprises. Par ailleurs, sur la base de l'enquête EVA du CEREQ, Silberman (2002) réfute la thèse selon laquelle la situation défavorable des jeunes d'origine maghrébine résulterait en partie d'exigences surdimensionnées par rapport aux emplois proposés. Richard (2002) trouve pour sa part que les pourcentages de cadres moyens, parmi les diplômés d'origine algérienne ayant le BEPC ou le baccalauréat, sont très sensiblement inférieurs à ceux observés pour les autres populations ; en revanche, les situations de surqualification sont courantes : ainsi, 19 % des hommes d'origine algérienne diplômés de l'enseignement supérieur sont des employés contre seulement 5 % parmi les fils de parents français.

En dépit de cette situation objective d'inégalité, les condamnations judiciaires pour discrimination raciale sont en nombre très limité en France : 74 en 1995, 81 en 1996, à comparer aux 2000 condamnations annuelles prononcées au Royaume-Uni (HCI, 1998). La question de l'adaptation du cadre juridique et institutionnel national a ainsi fait l'objet de plusieurs rapports (GELD, 2000 et Bélorgey, 2001) et la loi du 16 novembre 2001 (*cf.* annexe 1) a renforcé les dispositions du Code du Travail concernant la lutte contre les discriminations, le Gouvernement ayant annoncé son intention de créer une autorité administrative indépendante pour s'assurer de leur application (nous y reviendrons au stade des recommandations).

À l'existence d'une forte présomption de discrimination à l'encontre des personnes issues de l'immigration en général s'ajoute la question de savoir si le fait d'habiter en ZUS constitue pour elles un handicap aggravant. Comme souligné plus haut, les Français de parents non européens ont une durée moyenne de chômage de 11,55 mois, qui passe à 11,65 mois pour ceux d'entre eux qui résident en ZUS (Choffel et Delattre, 2002) ; on observe donc bien un « effet ZUS » négatif. De même, les Français de parents français ont une durée moyenne de chômage de 9,9 mois, qui passe à 10,61 mois pour ceux d'entre eux qui résident en ZUS : l'effet ZUS est donc plus prononcé encore dans ce cas. Ces différentiels ne modifient toutefois pas l'ordre des durées de chômage, qui restent plus faibles en ZUS pour les étrangers d'origine européenne (7,9 mois), pour les Français d'origine européenne (8,76 mois) ou d'origine française (10,61 mois) que pour les Français d'origine non européenne (11,65 mois) et les étrangers non européens (12,15 mois).

## 2. La dynamique de la divergence urbaine

Il importe ici de bien distinguer dans l'analyse deux phénomènes connexes. Tous deux procèdent d'un phénomène économique bien connu, l'hystérésis, dont nous donnons ici une nouvelle interprétation. Dans sa version la plus simple, ce processus suppose qu'un phénomène persiste alors même que ses causes ont disparu. Sur le marché du travail, le chômage temporaire se transforme ainsi en chômage persistant par érosion des qualifications des chômeurs et discriminations par les employeurs dans les files d'attente du marché du travail. Il ne fait pas de doute que ce phénomène joue à plein dans les zones urbaines défavorisées. Mais nous avançons ici une deuxième hypothèse : la ségrégation urbaine donne aussi naissance à une « hystérésis spatiale », 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 d'une économie souterraine.

## 2.1. Chômage de masse, déqualification et déclassement

Dans l'analyse du marché du travail, l'hystérésis résulte de deux conséquences liées : les salariés contraints au chômage voient leurs qualifications s'éroder et perdent l'habitude du travail. Les employeurs présument cette situation à partir de l'histoire du chômage des candidats à l'embauche : ils effectuent alors un classement, ou plutôt un déclassement, des chômeurs dans les files d'attente de l'emploi. Ainsi, le marché du travail est-il soumis à une dualisation durable entre ceux qui sont systématiquement renvoyés à la précarité et ceux qui font partie du « club des travailleurs » et parviennent à déconnecter leur niveau de rémunération de la situation sur le marché du travail, les chômeurs n'étant plus considérés comme des concurrents potentiels. Corollaire de l'effet d'hystérésis du chômage, les discriminations sur le marché du travail en amplifient les effets.

Le phénomène de concentration locale du chômage peut ainsi d'abord être analysé comme une conséquence de l'existence d'un chômage de masse persistant. Si ce chômage est en partie au moins de nature keynésienne, les salariés sont alors involontairement exclus du marché du travail et les employeurs, disposant d'une offre surabondante, sont conduits *volens nolens* à mettre en place dans leurs embauches un processus de sélection. Il se forme ainsi des files d'attente des demandeurs d'emploi, dont la longueur dépend du degré d'urgence avec laquelle chaque poste doit être pourvu. Ces files d'attente sont hiérarchisées *de facto*, les demandeurs d'emploi souffrant « d'insuffisances » réelles (diplôme, qualification, âge, etc.) ou supposées (profil psychologique, souvent, origine nationale ou culturelle, parfois) étant irrémédiablement écartés de la tête, voire relégués en queue de file. Le chômage, en se concentrant ainsi sur les populations mal positionnées dans les files, alimente un cercle vicieux dans les zones urbaines sensibles : les populations les plus fragiles disposent de faibles revenus, donc logent dans les quartiers les moins considérés, où par conséquent le taux de chômage s'envole, renforçant encore la ségrégation urbaine.

Le phénomène « d'hystérésis » lié au chômage de longue durée entraîne ainsi une érosion durable des compétences professionnelles dans les zones urbaines défavorisées : marqués par le déclassement dans les files d'attente et la perte de confiance en soi qui en résulte, les chômeurs risquent, en cas de reprise économique, de ne pas pouvoir retrouver d'emploi parce que leur productivité seraient devenue inférieure au coût salarial réel légal ou conventionnel : aboutissement du phénomène d'hystérésis, l'insuffisance de productivité par rapport aux rémunérations salariales légales ou conventionnelles peut, quelle que soit l'origine de ce décrochage, être une cause durable de chômage. En renfort de ce phénomène, les effets du chômage de restructuration jouent à plein : des quartiers, voire des bassins d'emploi entiers, peuvent se trouver durablement sinistrés, affectant la capacité de mobilité quotidienne, professionnelle ou résidentielle des habitants.

## 2.2. « L'hystérésis spatiale »<sup>(32)</sup>

L'idée « d'hystérésis spatiale » signifie que l'inscription dans l'espace du chômage de masse, sa concrétisation, agit comme un multiplicateur de l'effet d'hystérésis observé sur le marché du travail. Le processus déterminant n'est alors plus seulement la déqualification des chômeurs mais leur perte de capacités, de mobilité ou d'information (le chômage des jeunes, on l'a vu plus haut, y semble particulièrement sensible). L'offre de travail des habitants des zones urbaines sensibles est encore doublement déprimée sous l'effet des fortes discriminations qui en résultent sur le marché de l'emploi et le développement subséquent de l'économie souterraine. L'éventuelle création d'emplois au sein même des ZUS ne suffit pas à affaiblir ce processus.

### 2.2.1. La déconnexion domicile-travail (« spatial mismatch »)

Une des causes d'inégalité dans l'accès à l'emploi des habitants des zones urbaines défavorisées réside en effet dans le creusement qu'on peut y observer de la distance géographique ou « sociale » (*cf. infra*) entre les demandeurs et les offreurs d'emplois : c'est la problématique du « *spatial mismatch* » introduite par Kain (1968)<sup>(33)</sup>.

#### 2.2.1.1. La distance physique

C'est celle qui sépare le domicile du lieu de travail. La franchir représente un double coût : un coût monétaire, qui ampute le revenu disponible du travailleur – sauf en cas de prise en charge par l'employeur ou la collectivité – et un coût en temps, plus ou moins lourd selon la plage de déplacement dans la journée ou l'année, et plus ou moins pénible selon les conditions de congestion, de confort, de sécurité, etc. du transport utilisé.

Cette question est examinée plus en détail dans le complément de Thisse, Wasmer et Zénou au présent rapport. Ces auteurs soulignent qu'à l'équilibre du marché du travail, le salaire  $w$  est une moyenne pondérée de la productivité marginale  $MP$  du travailleur et de son salaire de réserve, égal à la somme de l'indemnité de chômage  $b$ <sup>(34)</sup>, de son coût généralisé  $T$  de transport domicile-travail et de son éventuel supplément  $L$  de loyer :  $w = \beta MP + (1 - \beta) (b + T + L)$ . Les employeurs ne compensent donc pas intégralement les travailleurs pour les surcoûts provoqués par leur activité. Pour qu'un salarié préfère être actif plutôt qu'inactif, il faut que l'écart de revenu ( $w - b - T - L$ ) entre activité et chômage soit justifié par, dans le sens

(32) Repérée ici pour la première fois, « l'hystérésis spatiale » apparaît comme un fait stylisé qui appelle des travaux ultérieurs de théorisation et de validation.

(33) Pour une présentation plus détaillée, le lecteur peut se reporter au complément de Benhamou ainsi qu'à Selod (2001) et Gobillon et *alii*.

(34)  $b$  représente le pouvoir de négociation du salarié (ou du syndicat).

positif, la satisfaction que lui apporte sa participation à la vie sociale via l'emploi et, en sens inverse, la pénibilité du travail. Pour cela, il faut que la productivité marginale  $MP$  soit supérieure au total ( $b + T + L$ ). Un salarié à faible productivité doit donc rechercher une localisation pour laquelle le total ( $T + L$ ) soit lui-même faible. À défaut, il sortira de l'activité.

L'accès à l'emploi peut donc être facilité par une politique de réduction du coût généralisé du déplacement domicile-travail<sup>(35)</sup>, notamment au profit des populations qui sont contraintes de résider dans des quartiers dont la connexion avec le bassin d'emploi est la plus onéreuse (on y reviendra au chapitre 3). Il faut cependant certainement prendre en compte d'autres *impedimenta* qui font obstacle à la mobilité domicile-travail :

- c'est le cas de la multiplication des coûts fixes de déplacement induits par les horaires fractionnés ou flexibles (qui affectent particulièrement les femmes) ou par les horaires décalés qui impliquent des déplacements à des moments de la journée où les transports en commun sont peu fréquents. À cet égard, les études empiriques évoquées plus haut soulignent l'avantage qu'il y a, pour trouver un emploi ou le conserver, à posséder un moyen de déplacement individuel (deux roues ou automobile), étant observé que pour posséder un véhicule il faut avoir un revenu suffisant, c'est-à-dire bien souvent un emploi !

- c'est aussi le cas de la possibilité pour les jeunes parents d'accéder à des équipements de crèche et de garde d'enfants et plus généralement pour les ménages d'accéder à des services publics de proximité (voir chapitre 3).

#### 2.2.1.2. La distance sociale

L'accès à l'emploi présuppose un accès à l'information relative aux offres d'emploi, mais aussi aux conditions générales qui régissent les relations du travail. Or, il existe dans ce domaine des inégalités manifestes, à différents niveaux.

Les unes tiennent à l'origine sociale des individus ou des groupes qui, compte tenu de l'existence d'un modèle socio-culturel dominant, pèse lourd sur les itinéraires personnels et crée des obstacles à la mobilité sociale, laquelle a plutôt tendance à se restreindre qu'à se diffuser (Fitoussi et Rosanvallon, 1996 et Maurin, 2002). D'autres ressortissent aux transformations structurelles de l'appareil de production qui, à travers la désindustrialisation et la tertiarisation, ont entraîné un affaiblissement parallèle des organisations ouvrières politiques ou syndicales. Au cours des « Trente glorieuses », celles-ci, en offrant à de nombreux salariés un cadre d'accueil et en assurant la transmission de traditions et de solidarités, servaient bien souvent de guide vers l'emploi (Dubet et Lapeyronnie, 1992).

---

(35) En dehors de la diminution des prestations chômage, qui pousseraient les individus à accepter un emploi mais dans des conditions de vie rendues plus difficiles.

L'accès à l'emploi est donc fortement dépendant du « capital social » (Coleman, 1988), c'est-à-dire du potentiel de relations des individus, de leurs parents et de leur communauté d'origine. Cette notion, dégagée par les sociologues, recoupe le vaste champ de l'analyse économique des phénomènes d'asymétrie d'information. Plusieurs études empiriques, on l'a vu, suggèrent ainsi que la concentration dans les quartiers sensibles de populations socialement défavorisées et d'une forte proportion de personnes de nationalité ou d'origine étrangère éloigne les individus concernés des circuits pertinents d'information. Cet éloignement conduit ces « exclus » à mettre en œuvre des logiques autonomes d'intégration sociale : la mise en place d'organisations de substitution structurées sur un mode communautaire sert notamment à créer des filières particulières d'embauche fonctionnant en circuit fermé.

Ces inégalités d'information sont à l'évidence amplifiées pour les immigrés, qui par définition viennent d'un horizon socio-culturel différent. Il faut sans doute se garder à cet égard de forcer le trait : très nombreux sont les immigrés qui ont parfaitement réussi leur intégration sociale. Mais c'est sur le cas des autres, ceux dont l'intégration s'avère plus difficile, que le présent rapport veut braquer le projecteur. Certains d'entre eux, faute d'une maîtrise suffisante de la langue française, butent sur la première des intégrations sociales, celle du langage. Mais beaucoup de ceux qui maîtrisent, même imparfaitement, le français ont souvent une connaissance et une pratique lacunaire de l'organisation de notre société dans laquelle, livrés à eux-mêmes, il leur serait très difficile de se situer et de trouver une place ; de fait, ils s'appuient plutôt sur l'existence de réseaux, constitués selon les origines nationales. Ces organisations diffèrent par leurs caractéristiques, leur structure et leur efficacité (Tribalat, 1995, Silberman, 2002 et Viprey, 2002).

### *2.2.2. Les discriminations sur le marché du travail*

Il ne servirait à rien d'avoir levé les obstacles sur la voie de l'emploi si l'on négligeait une barrière d'autant plus efficace qu'elle est insidieuse : celle des comportements discriminatoires des employeurs.

Du point de vue économique, les discriminations sur le marché du travail procèdent d'une double approche, explicitée dans le complément de Thisse, Wasmer et Zénou précité. La première se réfère à la fonction d'utilité de l'employeur, susceptible de classer par ordre de préférence en fonction de leur origine nationale des salariés qui seraient parfaitement équivalents entre eux au regard de tout autre critère économique (qualifications, aptitudes, productivité, etc.). Un tel comportement, faut-il le rappeler, se voit sanctionné par les dispositions adoptées par l'Office international du travail comme par le Code du travail français (*cf.* annexe 1). La théorie économique ne saurait prévaloir sur ces principes absolus, mais l'invoquerait-on, elle ne pourrait nullement justifier une telle discrimination, qui ne peut invoquer aucun argument d'efficacité.

La deuxième approche de la question revient à mettre au jour une discrimination « statistique » (Phelps, 1972, Arrow, 1972 et 1998 et Akerlof, 1997). Elle vise le cas où les caractéristiques économiques personnelles sont inconnues, mais sont corrélées à certaines caractéristiques non économiques propres à une population : par exemple si un groupe originaire d'un pays (ou d'une zone urbaine) A possède, en moyenne, une meilleure productivité qu'un groupe originaire d'un pays B. Si de telles corrélations existaient, elles seraient susceptibles d'influencer le choix de l'employeur, s'il ne procédait pas à des vérifications des caractéristiques individuelles de chaque candidat. Un exemple saisissant de cet effet pervers est donné dans ledit complément (à partir de Loury, 1998). Au total, l'équité commande de supprimer ces deux types de biais discriminatoires, à l'embauche comme dans l'exercice de l'emploi au sein de l'entreprise (accès à la rémunération, à la formation, à la promotion, etc.). Des dispositions ont été prises dans ce sens et devraient être renforcées prochainement (*cf.* annexe 1 et recommandations).

Pour autant, la question de l'identification statistique se pose de façon paradoxale : comment repérer les comportements discriminatoires si l'on ne dispose pas de marqueurs permettant d'identifier en tant que telles les populations discriminées ? Le rapport *Immigration, marché du travail, intégration* du Commissariat général du Plan (Héran, 2002) consacre à ce point un développement important. Il souligne que les études statistiques « toutes choses égales par ailleurs » disponibles sur les discriminations laissent soupçonner que les écarts résiduels observés entre certaines nationalités d'origine seraient imputables à des effets de discrimination, mais qu'il convient de ne pas tenir cette conclusion pour acquise tant qu'on n'a pas établi la réalité des comportements discriminatoires par des observations directes. Il fait à cet égard valoir que « la statistique publique est d'ores et déjà armée pour mener les études qui s'imposent en matière d'insertion professionnelle, d'intégration et de discrimination » et qu'il n'est nul besoin « d'introduire des 'catégories ethniques' pour y parvenir »<sup>(36)</sup>. Il nous apparaît souhaitable dans ce cadre de développer des études longitudinales sur les parcours individuels et de se donner les moyens de les prolonger dans le temps (*cf.* annexe 3).

### 2.2.3. Le développement de l'économie souterraine

Par rapport à l'économie légale qui se déploie au grand jour, l'économie « souterraine » ou plus précisément illégale, constitue une alternative au double sens du terme : elle est une solution de repli pour ceux que l'économie « de surface » laisse de côté (ceux à l'égard desquels la société ne s'acquitte pas de son obligation de pleine activité) ; elle est une échappatoire pour ceux qui ne souhaitent pas se plier aux règles collectives de l'économie légale et qui, par leur attitude, mettent en péril l'équilibre, l'efficacité

(36) Contrairement aux choix opérés dans d'autres pays, notamment États-Unis, Royaume-Uni et Pays-Bas.

et l'équité du système économique et social. Il existe d'ailleurs toute une gamme de formes d'activités économiques illicites, voire franchement criminelles, plus ou moins fortement réprimées. Si ces comportements trouvent en partie leur origine dans des causes sociales, ils contribuent à dégrader celles-ci encore davantage. C'est précisément la raison pour laquelle ils sont intolérables.

L'importance quantitative de l'économie souterraine a été globalement estimée en France, en 1995, autour de 4,2 % du PIB (Rimbert, 2002), dont 2,3 points de fraudes au chiffre d'affaires (dissimulation ou omission de recettes), 1 point de fraude à la TVA et 0,9 point de travail illégal. Tout laisse penser à cet égard que la stagnation et, à plus forte raison, la récession économiques sont des facteurs de développement de l'économie illégale.

#### 2.2.3.1. Le travail clandestin

Il importe certainement de lutter contre le travail illégal lorsqu'il est pratiqué de façon délibérée. La loi du 11 mars 1997, renforçant des lois antérieures<sup>(37)</sup>, a clairement distingué trois cas principaux (Marie, 1997) : le *travail dissimulé*, lorsque le responsable d'entreprise ne déclare pas son entreprise ou ses salariés et, de ce fait, lèse la collectivité en se soustrayant aux prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux et en pratiquant une concurrence déloyale reposant sur la privation des salariés de leurs droits ; l'*emploi d'étrangers sans titre*, lorsque l'employeur fait travailler des personnes étrangères dépourvues de titre de travail ; la *fraude aux Assedic*, commises par les salariés eux-mêmes, lorsqu'ils exercent une activité rémunérée non déclarée alors qu'ils perçoivent des allocations chômage. Il est à noter que les infractions relevées par les services de contrôle se sont réparties en 1997 à raison de 72 % pour le travail dissimulé, 4 % pour l'emploi d'étrangers sans titre de travail et 3,3 % pour la fraude aux ASSEDIC<sup>(38)</sup> (Marie, 1999). Le premier motif identifié dans cette typologie est donc fortement dominant. La loi a en outre rendu obligatoire la déclaration préalable à l'embauche, juste avant la prise de fonction du salarié, et renforcé la responsabilité des donneurs d'ordre. Elle a également resserré la coordination des services de contrôle et accru leurs pouvoirs. Le nombre des condamnations prononcées a ainsi augmenté de 78 % en huit ans.

Cependant, il serait vain, voire contre-productif de réprimer la part de l'économie souterraine qui n'est que le refuge des personnes en mal d'intégration sociale, si la société ne peut pas leur offrir d'alternative véritable, en les accueillant et en leur donnant les moyens, en termes de capital humain, de capital social et d'emploi, indispensables à cette intégration. On notera à ce propos que la mise en place des ZFU (*cf.* annexe 2) a été l'occasion de réintégrer dans un cadre dérogatoire mais légal une partie des

(37) Lois de 1940 sur le travail au noir, de 1972 sur le travail clandestin, de 1991 sur le travail clandestin et le séjour irrégulier des étrangers.

(38) Il faut ajouter 20,3 % pour divers autres motifs.

activités économiques souterraines qui préexistaient à leur instauration (IGAS, 1999). La question est alors de savoir si cette réintégration peut être assurée de façon pérenne au moyen de dérogations transitoires ou de mesures de formation et d'accompagnement vers l'autonomie, ou si des dispositions particulières à caractère permanent sont nécessaires.

#### 2.2.3.2. Les activités illicites

Faute d'estimations chiffrées parfaitement fiables, ce qui relève par définition de l'impossible, l'analyse des activités illicites est avant tout qualitative. La forme la plus banale de ce type d'activités est la vente ou la revente de drogues douces, dans la majorité des cas du cannabis. L'étude de ce phénomène dans les cités de la banlieue parisienne (Aquatias, 1997) montre qu'il existe une multiplicité des circuits de distribution : on peut aussi bien trouver des dealers « professionnalisés », fonctionnant uniquement sur une logique marchande avec une clientèle principalement extérieure, que des dealers « de proximité » vendant de manière continue ou encore des vendeurs ou des revendeurs ne « travaillant » qu'occasionnellement. Mais l'économie illicite des cités ne se limite pas à ce seul produit et peut s'étendre à des biens très divers : vêtements, matériel audio-visuel ou informatique, bijouterie et parfums, etc. : tous les moyens sont également « bons ».

Il paraît clair que le développement des activités illicites est lié aux conditions sociales des individus qui s'y abandonnent (Aquatias, 1999 et 2001). Elles sont le plus souvent le fait de jeunes à l'écart du monde du travail, immobilisés dans leurs cités, sans statut ni argent. L'économie souterraine est ainsi le produit d'une économie « minimale », faite de « petits boulots », de stages sans débouchés et de missions d'intérim et d'une économie illicite, alimentée par les petits chantiers « au noir », les activités délictuelles et criminelles. Cependant, l'économie illicite épuise vite son pouvoir de séduction : la logique de gain détériore les sociabilités, le règne de l'ennui et l'absence de toute perspective d'avenir créent un sentiment de désœuvrement et de lassitude. Le seul moyen d'accéder à un statut social reconnu et valorisant est de trouver un emploi.

Le phénomène ainsi décrit relève bien de l'hystérésis : la période passée loin de l'emploi entraîne des déperditions multiples qui peuvent être considérables en termes de bien-être – d'épanouissement comme de santé – ainsi que de force productive, d'expérience et de capital social et humain. Elle rend plus difficile une participation pleine et entière à la société *via* le marché du travail, dès lors que celui-ci fonctionne et qu'il est accessible.

#### 2.2.4. Les limites de la création d'emplois dans les ZUS

Les approches précédentes visent en priorité à éclairer, pour les combattre, les logiques d'enclavement des ZUS. Une voie possible pour réduire à la fois la distance physique et la distance sociale consiste à rapprocher les résidences des emplois, c'est-à-dire à faciliter la mobilité résidentielle (on

l'examinera plus en détail au chapitre 3). Reste à envisager la problématique symétrique, consistant à rapprocher les emplois des individus en développant les activités économiques dans les ZUS.

Le dispositif des zones franches urbaines (ZFU, voir annexe 2), mis en place par le Pacte de relance pour la ville en 1996, a ainsi créé, en même temps que les 750 ZUS et les 410 ZRU, 44 ZFU, dont 38 se situent en France métropolitaine. Il repose sur des exonérations fiscales et sociales, exonération totale pendant une durée de cinq ans, puis dégressives pendant une durée complémentaire modulée selon le nombre de salariés de l'entreprise. Les évaluations de ce dispositif ont fourni des résultats d'abord décevants, puis plus satisfaisants et, dernièrement, plus favorables (cf. annexe 2). Une première réforme avait eu en 2001 pour objectif d'en limiter les « effets d'aubaine ». Le gouvernement a pris récemment la décision de relancer le dispositif dans les ZFU existantes pour la période 2003-2007, puis de l'étendre en 2004 à 40 nouveaux sites qui seront classés en ZFU dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, publiée au Journal officiel du 2 août 2003.

Le présent rapport n'a pas la prétention de fournir une analyse approfondie et circonstanciée du dispositif dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales applicable aux ZFU. Mais il entre dans son objet de signaler les arguments économiques plaidant en faveur ou à l'encontre de ce dispositif pour évaluer son efficacité d'ensemble. Du côté des effets positifs, le plus immédiat tient au raccourcissement de la distance physique entre les résidents des ZFU (ou des ZUS environnantes) et les emplois qui peuvent leur être offerts. Ce type d'effet revêt à l'évidence une importance particulière pour les ZFU les plus éloignées des bassins d'emploi existants. Pour autant, cet avantage ne s'apprécie qu'à travers les embauches effectives de résidents des ZFU ou des ZUS environnantes. Mais ces embauches entraînent en premier lieu – c'est le bien le but recherché – une baisse du taux de chômage dans ces zones<sup>(39)</sup> ; en second lieu, elles y suscitent une augmentation des revenus disponibles des résidents, laquelle peut induire un certain effet multiplicateur en termes de développement local<sup>(40)</sup>. Les ZFU suscitent en outre des externalités positives et améliorent l'aménité du quartier considéré. En diminuant la distance sociale, elles mettent sous le regard des résidents une activité économique qui faisait auparavant défaut et paraissait réservée à la partie « nantie » de la société. Elles changent également l'appréciation portée sur les ZUS par ceux qui n'y habitent pas : en apportant la preuve qu'elles peuvent abriter des activités, celles-ci perdent en

(39) Rappelons (voir chapitre 1) que le taux de chômage est, par définition des ZUS, ZRU et ZFU, particulièrement élevé dans ces zones par rapport à la moyenne nationale.

(40) On peut toutefois penser que l'essentiel de ces revenus supplémentaires se traduit par des consommations de biens ou de services produits hors de la ZFU et de la ZUS environnante. Il convient en outre de noter que cet effet de recyclage serait le même quelle que soit l'origine des revenus complémentaires considérés, qu'ils proviennent par exemple d'embauches locales ou d'embauches plus lointaines (aux économies de coût de transport près).

partie leur caractère de zones « présumées sinistrées ». Les ZFU contribuent ainsi à réintégrer des quartiers sensibles dans le tissu économique et social.

Le dispositif engendre cependant certains effets pervers. Ainsi, en subventionnant les entreprises « entrantes », on court le risque de subventionner simultanément les entreprises présentes et de créer des « effets d'aubaine »<sup>(41)</sup>. En l'absence de subventions, ces mêmes entreprises subissent une concurrence déloyale qui peut les affaiblir, voire les faire disparaître. On remarquera incidemment qu'une partie des effets d'aubaine ou de toute distorsion induite de concurrence pourrait être récupérée à travers l'impôt sur les bénéfices, ce qui plaiderait pour une solution consistant à écarter toute exonération dans ce domaine, contrairement à ce qui était prévu dans le dispositif initial de 1996 et même dans ce qui subsiste (sous une forme dégressive) dans le dispositif révisé applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 (voir annexe 2).

Un autre effet problématique peut résulter de la concurrence avec le reste du bassin d'emploi. Cette concurrence peut être biaisée, si les exonérations accordées à une ZUS font plus que combler le surcoût de production qui lui est propre (par exemple en raison d'une productivité du travail qui y serait moindre). Des comparaisons fines de coûts unitaires entre la ZUS et son environnement seraient de nature à éviter un tel effet. Ce type de biais est plus décisif encore en cas de chômage keynésien où les entreprises ne sont pas contraintes par leurs coûts, mais par la demande. Les subventions à la production ne font alors que déplacer les lieux de production et d'emploi, sans augmenter le volume de la production ni l'emploi total. Dans ce dernier cas, un tel déplacement peut se justifier par la volonté de lisser le pic de chômage dont souffrent les zones sensibles pour parvenir à une répartition territoriale plus égale du risque de chômage. Mais le niveau de subvention optimal resterait alors à déterminer avec précision.

Le danger éventuel serait de déclencher une concurrence fiscale « implosive » entre les collectivités territoriales. Ce risque peut paraître faible tant que les exonérations fiscales ou sociales sont prises en charge par l'État. Il s'exerce même dans le sens contraire, dans la mesure où les communes des ZFU s'endettent pour financer la construction d'immeubles industriels destinés à accueillir les entreprises<sup>(42)</sup>, donc risquent d'avoir ultérieurement à augmenter leurs impôts (sauf si le développement économique augmente à terme les recettes communales). Mais le risque n'est pas négligeable que les communes concurrencées en termes d'activité économique surenchérisent, soit à travers une course ruineuse à l'immobilier industriel, soit à travers des réductions de taux de la taxe sur le foncier bâti, voire sur la taxe professionnelle (*cf.* par exemple Madiès, 1997). Le débat européen montre à cet égard que la concurrence fiscale peut être contenue par une coordina-

(41) Critique formulée par les rapports administratifs sur le dispositif initial des ZUS de 1996.

(42) La CDC a mis en place à cet effet des prêts à taux intéressants.

tion des autorités publiques, selon un processus de décision collective sans droit de veto (Voir Le Cacheux, 2000 et Laurent, 2002).

Les avantages des ZFU l'emportent-ils sur les inconvénients et les risques de concurrence fiscale ? Répondre à cette question à l'aune des critères de l'analyse économique demanderait un examen détaillé des situations urbaines et des estimations précises, zone par zone. Il faudrait en outre comparer les résultats obtenus à d'autres voies alternatives comme les aides à la mobilité domicile-travail (évoquée plus haut) ou à la mobilité résidentielle (sur laquelle on reviendra). Au total, si les ZFU sont sans doute relativement plus efficaces pour les zones d'habitat les plus isolées par rapport aux bassins d'emploi, elles ne constituent qu'une réponse faible au problème de « l'hystérésis spatiale ».

### **2.3. Les zones urbaines sensibles, une « catastrophe » sociale ?**

Due au grand mathématicien français René Thom (décédé en octobre 2002), qui en fit l'exposé en 1972 dans *Stabilité structurelle et morphogénèse*, la théorie des catastrophes a été décrite en termes simples par son auteur, notamment dans *Prédire n'est pas expliquer* (1991) : « L'essence de la théorie des catastrophes, c'est de ramener les discontinuités apparentes à la manifestation d'une évolution lente sous-jacente » (p. 62). Fidèles à sa mémoire<sup>(43)</sup> et nous gardant bien de toute « imposture » scientifique, nous utiliserons, en conclusion de ce chapitre, la théorie des catastrophes comme une métaphore du processus de ségrégation urbaine : les zones urbaines sensibles, sous l'effet du chômage de masse, divergent, nous semble-t-il, de manière « catastrophique » et cette divergence, à l'image d'un pli<sup>(44)</sup> qui conduit à un point de non-retour par sa simple évolution, est entretenue dans le temps et l'espace par un véritable système ségrégatif.

---

(43) « La théorie des catastrophes est [...] une méthodologie qui permet de comprendre, dans beaucoup de cas, et de modéliser dans un certain nombre de cas, des situations qui, autrement, seraient très difficiles à atteindre, des systèmes dont on ne pourrait pas obtenir une description parce qu'ils sont trop compliqués, qu'ils possèdent trop d'éléments [...] », pp. 29-30.

(44) Une des sept « catastrophes élémentaires ».

## Chapitre 3

# Le « système ségrégatif urbain » : éducation et formation, logement et équipements collectifs

Par « système ségrégatif urbain », nous entendons la perpétuation des inégalités sociales dans les zones urbaines sensiblement durablement marquées par le chômage de masse. Résultats de la dynamique de divergence urbaine décrite au chapitre précédent, elles en constituent des relais puissants dans le temps (éducation et formation) et dans l'espace (logement et équipements collectifs).

### 1. L'accès à l'éducation et à la formation

#### 1.1. Faits stylisés

L'accès à l'éducation a une longue et dense histoire, dont on rappellera seulement ici quelques étapes particulièrement marquantes : les lois des années 1880 rendant l'école primaire obligatoire et (sauf dans les écoles privées) gratuite ; la loi Berthoin de 1959 portant la scolarité obligatoire à 16 ans (au lieu de 14) ; la loi Haby de 1975 fondant le collège unique ; la loi Savary de 1981 créant les zones d'éducation prioritaire (ZEP) ; la loi de 1985 instituant le bac professionnel et, enfin, la loi Jospin de 1989 fixant l'objectif de « 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat ». Chacune de ces étapes affirme la volonté de franchir un pas de plus dans le sens d'une plus grande démocratisation de l'accès à l'éducation. Pourtant, ces progrès de l'égalité formelle laissent subsister des inégalités réelles, dont l'étude fait l'objet de nombreux travaux, notamment sociologiques (pour une mise en perspective, voir Van Zanten, 2000b) et statistiques (Thélot, 1982, Goux et Maurin, 1997a et b et Maurin, 2002). Le complément au présent rapport de Cytermann, Emin, Œuvrard et Rondeau, met à cet égard en évidence un certain nombre de faits stylisés.

##### 1.1.1. La massification recouvre des inégalités de filières

Le système éducatif s'est largement ouvert : la proportion des élèves atteignant le niveau IV de formation (niveau de la classe de terminale : voir encadré 1) est passée de 36 % en 1984 à 70 % en 1994 et s'est à peu près stabilisée à ce niveau depuis. Il y a donc effectivement eu massification, sans pour autant que l'objectif de 80 % ait été entièrement atteint. La proportion des élèves entrés en 6<sup>e</sup> en 1989 ayant obtenu le baccalauréat s'établit ainsi à 62,7 %, au lieu de 38,5 % en 1980 (soit une hausse de 24,2 points). Cette

progression a permis un rattrapage important, mais partiel, des enfants d'origine sociale modeste : entre les deux générations considérées, la proportion correspondante a en effet atteint pour les enfants d'ouvriers<sup>(45)</sup> 52,5 % au lieu de 25,9 % (progression de 26,6 points), tandis que, pour les enfants de cadres supérieurs<sup>(46)</sup>, elle a atteint 85,3 % au lieu de 74,1 % (progression de 11,2 points).

Mais la réduction des inégalités en termes d'accès au lycée, puis au baccalauréat, laisse subsister des inégalités d'accès aux différentes filières. Au sein du niveau IV, la part du Bac général tend à diminuer alors que celle du bac technologique, et plus encore du Bac professionnel, augmente. Ainsi, parmi les élèves qui ont obtenu le bac, la proportion de ceux qui ont un Bac général accuse, au détriment des enfants d'ouvriers, un retard qui tend à s'accroître par rapport aux enfants de cadres supérieurs. Pour les enfants d'ouvriers, cette proportion a été de 43 % pour la génération entrée en 6<sup>e</sup> en 1989 au lieu de 49 % pour la génération entrée en 6<sup>e</sup> en 1980 (soit un recul de 6 points), tandis que la proportion correspondante pour les enfants de cadres supérieurs a atteint 83 % au lieu de 85 % (soit un recul de 2 points).

## 1. Typologie des niveaux de formation initiale

<b>Niveau VI</b>	Sortie avant la quatrième, certificat d'étude
<b>Niveau V bis</b>	Sortie avant la 1 <sup>ère</sup> , brevet des collèges
<b>Niveau V</b>	Sortie en année terminale des cycles professionnels courts, avec ou sans le CAP-BEP
<b>Niveau IV</b>	Sortie en terminale avec ou sans le baccalauréat
<b>Niveau III</b>	Diplômés de niveau Bac + 2
<b>Niveaux II et I</b>	Diplômés du 2 <sup>e</sup> ou 3 <sup>e</sup> cycle universitaire ou grande école

### 1.1.2. Les inégalités sociales se conjuguent aux disparités territoriales et inter-établissements scolaires

Initialement conçue comme un outil de planification des capacités d'accueil, la carte scolaire est devenue un outil de découpage de l'espace, d'abord en 1975 avec l'instauration du collège unique (réforme Haby) et, surtout, dans les années quatre-vingt, avec la réforme Savary. Mais les écarts ont eu

(45) Plus précisément : ouvriers, contremaîtres, personnels de service.

(46) Plus précisément : cadres supérieurs, professions libérales, chefs d'entreprises.

tendance à s'accroître entre, d'un côté, les établissements qui accueillent en majorité des élèves d'origine sociale favorisée et, de l'autre, ceux qui concentrent les difficultés de prise en charge des plus défavorisés.

Sous la pression des parents d'élèves cherchant à éviter la scolarisation de leurs enfants dans ce second type d'établissement, la carte scolaire a été assouplie et, en 1992, la possibilité de choisir entre plusieurs établissements a été étendue à la moitié des collèges et au quart des lycées. Dans les faits, seule une fraction bien informée des parents<sup>(47)</sup>, au sein des catégories moyennes ou moyennes-supérieures, cherche et réussit à obtenir une dérogation. En effet, d'un côté, les familles des couches populaires se contentent de l'école qui leur est attribuée géographiquement, de l'autre, les familles aisées résident dans des quartiers où les écoles jouissent d'une bonne réputation<sup>(48)</sup>. Au total, sur dix enfants, plus de sept fréquentent le collège public de leur secteur géographique, un fréquente un collège public différent et les deux restants un établissement privé. Pourtant, même minoritaires, ces changements d'établissements contribuent à renforcer encore les écarts initiaux entre les établissements : les disparités entre collèges en matière de caractéristiques sociales de leurs élèves se sont ainsi accrues au cours des années quatre-vingt-dix (voir plus loin).

### *1.1.3. L'influence bénéfique des classes hétérogènes sur les élèves faibles*

En outre, pour garder les bons élèves, les chefs d'établissements ont fréquemment recours, sous divers habillages (options de langues par exemple), à des regroupements d'élèves en « classes de niveau ». À cet égard, des travaux récents<sup>(49)</sup> ont montré que les élèves faibles regroupés dans les classes homogènes progressent moins vite que dans des classes ayant un certain degré d'hétérogénéité (pratiques pédagogiques, effets « d'étiquetages » et d'attente des enseignants vis-à-vis des élèves), ce processus de ségrégation interne pouvant être à la source de tensions, voire de comportements d'incivilité et de violence.

### *1.1.4. La division sociale de l'espace interagit avec l'offre scolaire*

Le complément au présent rapport de C. Rhein met en évidence la trace historique de l'interaction entre la division sociale de l'espace et l'équipement scolaire. Collèges et lycées existent depuis fort longtemps dans les quartiers où les résidents ont toujours eu la volonté et les moyens de faire suivre des études à leurs enfants. En revanche, dans les quartiers et les banlieues populaires, les collèges ne se sont développés qu'à la suite de la prolongation jusqu'à l'âge de 16 ans de la scolarité obligatoire et la mise en

(47) Parmi lesquels notamment les parents enseignants.

(48) Voir le complément au présent rapport de C. Rhein.

(49) Notamment Duru-Bellat, Mingat, 1997.

place du collège unique, les lycées, souvent techniques ou professionnels, ayant accompagné ce mouvement peu après. Il est ainsi vrai de dire que l'équipement scolaire se met en place dans le cadre d'une politique d'éducation donnée, en congruence avec l'occupation sociale de l'espace. Le rattrapage des équipements scolaires est cependant derrière nous, mais on enregistre une différenciation accrue des établissements (*cf.* le complément au présent rapport de Cytermann, Emin, Œuvrard et Rondeau). Des études récentes indiquent qu'entre 1993 et 2001, les inégalités entre collèges publics, quel que soit l'indice de dissimilarité utilisé<sup>(50)</sup>, ont eu tendance à s'élargir : légèrement pour la part des élèves des catégories socialement défavorisées, un peu plus pour la part des élèves en fort retard, plus fortement encore pour la part des élèves étrangers.

#### *1.1.5. Les zones d'éducation prioritaire : un bilan positif au total*

Les zones d'éducation prioritaires (ZEP) ont été créées en 1981 pour « contribuer à corriger les inégalités sociales par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et les milieux sociaux où le taux d'échec est le plus élevé ». Il s'agissait de « donner plus à ceux qui ont le moins », sous une forme territorialisée<sup>(51)</sup>. Augmentées en plusieurs étapes, les ZEP sont actuellement au nombre de 784 et concernent 15 % des écoliers et 18 % des collégiens. Elles sont prolongées par les réseaux d'éducation prioritaire (REP) qui associent des collèges proches. Au total, 1,8 million d'élèves étaient scolarisés en 2001 dans les établissements relevant de « l'éducation prioritaire ».

Un constat s'impose : les ZEP coïncident à peu de choses près avec les ZUS, 95,5 % des élèves des collèges des ZUS se retrouvant en ZEP. De plus, la proportion d'enfants d'ouvriers (ou de chômeurs) parmi les collégiens est de 59 % en ZEP (47 % en REP) contre 36 % pour les autres collèges, ce qui confirme l'écart des milieux sociaux concernés. Le renforcement des moyens<sup>(52)</sup> éducatifs dans les zones prioritaires se traduit notamment par le plus faible nombre d'élèves par « structure pédagogique » dans les collèges, qui est de 21 dans les ZEP et 21,2 dans l'ensemble ZEP-REP, au lieu de 23,2 hors ZEP-REP. Les enseignants en poste dans ces zones bénéficient en outre de divers avantages de carrière et perçoivent depuis 1991 des indemnités spéciales (un peu plus de 1 000 euros annuels). Ils sont, en moyenne, à la fois nettement plus jeunes et moins « anciens » dans leur affectation présente que leurs collègues enseignants en zones non prioritaires. Enfin, nombre d'études ayant montré l'effet bénéfique pour les enfants les plus défavorisés d'une scolarisation précoce, un effort particu-

(50) Indice de Duncan, de Kalter, d'exposition, coefficient de variation, etc.

(51) Pour une mise en perspective des politiques éducatives en France et à l'étranger, voir Meuret (2000).

(52) Selon Meuret (2000), on estime en général qu'un élève de ZEP « coûte » environ 10 % de plus qu'un élève hors ZEP.

lier est déployé à ce titre en ZEP où le taux de scolarisation à deux ans dépasse 40 %, au lieu de 34 % en moyenne nationale<sup>(53)</sup>.

Peu nombreux, les travaux d'évaluation des ZEP<sup>(54)</sup> en dressent un bilan mitigé. En niveau, les évaluations nationales d'acquis des élèves en classe de 6<sup>e</sup>, permettent de répartir l'ensemble des élèves selon leurs performances en 5 quintiles : en 2001, 10 % des élèves en ZEP appartenaient au quintile le plus performant et de 39 % à 44 % appartenaient au quintile le moins performant. En dynamique, les écarts de résultats ne se résorbent pas entre les élèves en ZEP et hors ZEP, mais ils ne s'aggravent pas non plus, malgré la dégradation relative qui a affecté les conditions de vie entre les quartiers correspondants. Les ZEP sont de ce point de vue un succès<sup>(55)</sup>. Cependant, une évaluation empirique en cours de publication<sup>(56)</sup>, comparant deux panels d'élèves entrés en 6<sup>e</sup> en 1980 (avant la création des ZEP) et en 1989 (après leur création), ne décèle aucun effet marqué des moyens mis en œuvre sur le succès scolaire des élèves et attribue ce résultat décevant au manque d'ampleur et de cohérence dans la mobilisation de ces moyens.

### *1.1.6. Que peut-on dire des élèves de nationalité ou d'origine étrangère ?*

#### *1.1.6.1. Ils ont juridiquement droit à l'éducation*

Il faut d'abord rappeler qu'en matière scolaire, les enfants étrangers sont – sans condition de régularité du séjour – soumis aux mêmes droits et obligations que les enfants français (voir annexe 1). La loi du 9 août 1936 précise à cet égard que « l'instruction primaire est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers » (Viprey, 2002).

#### *1.1.6.2. Ils sont peu nombreux<sup>(57)</sup>*

La proportion des élèves de nationalité étrangère a baissé : au cours de l'année 2000-2001, elle a été de 5,9 % dans le premier degré (après y avoir atteint un maximum de 10,6 % en 1984-1985) et de 5,1 % dans le second degré (après y avoir atteint un maximum de 7,5 % en 1990-1991). Mais sa

(53) Selon Duru-Bellat et Van Zanten (2002), en moyenne nationale, en 1996, 99,6 % des enfants étaient pré-scolarisés à 3 ans et 34,7 % dès 2 ans (soit 52 % des enfants de 2 ans révolus à la rentrée).

(54) Voir le complément de Œuvrard et Rondeau ainsi que Meuret (1994, 1999 et 2000) et ministère de l'Éducation nationale (2001).

(55) Meuret (2000) montre que les politiques d'éducation prioritaire ont échoué à combler l'écart entre les résultats des plus pauvres et des autres, mais qu'il est possible qu'elles l'aient un peu réduit ; il note également que leurs effets sur la sociabilité ou le rapport à l'école des élèves sont plus amples que leurs effets académiques ; enfin, il relève que l'efficacité de ces politiques varie selon leur intensité, le moment et les modalités de leur mise en œuvre.

(56) Bénabou et Kramartz (2003).

(57) Dans les statistiques scolaires qui sont issues des fichiers de gestion, la seule information disponible est la nationalité de l'élève, ces données ne permettent donc pas de repérer les élèves d'origine étrangère. En revanche, les enquêtes de suivi de cohortes d'élèves, par échantillon (panels), comportent des enquêtes auprès des familles où la nationalité et le pays de naissance des parents sont recueillis. Les informations données sur les élèves issus de l'immigration ou d'origine étrangère proviennent de ces dernières enquêtes.

composition a changé : au début des années quatre-vingt, les plus nombreux étaient les enfants de parents portugais. Actuellement, près de la moitié des élèves de nationalité étrangère viennent des pays du Maghreb. Au sein du panel des élèves entrés en 6<sup>e</sup> en 1995, 6,8 % sont de nationalité étrangère, 10 % des enfants ont leurs deux parents immigrés, 3,4 % ont leur père immigré et 3,1 % leur mère immigrée.

1.1.6.3. Ceux qui sont nés en France ont le même parcours scolaire que l'ensemble des élèves du même milieu social, tandis que ceux nés à l'étranger ont des scolarités plus accidentées

Les élèves étrangers nés hors de France et entrés à l'école à un âge tardif (sans pré-scolarisation) ont souvent une scolarité perturbée. Mais la trajectoire scolaire des élèves de nationalité ou d'origine étrangère nés en France ressemble fort à celle des Français de même milieu social, voire marque un relatif avantage<sup>(58)</sup> attribué à de plus fortes attentes des familles vis-à-vis de l'école. De ce point de vue, on peut donc soutenir que l'école de la République répond à sa mission et n'exerce aucune discrimination à l'encontre des élèves de nationalité ou d'origine étrangère, comme le montre par exemple Richard (2002).

1.1.6.4. Ils appartiennent beaucoup plus fréquemment aux catégories sociales les plus modestes

Ainsi, 71 % des élèves étrangers sont enfants d'ouvriers ou d'inactifs, contre 39 % des élèves Français.

1.1.6.5. Ils sont très inégalement répartis

Leur polarisation sociale se reflète dans une polarisation spatiale. Les enfants de nationalité étrangère sont sur-représentés dans certaines régions (18,7 et 11 % dans les écoles de Paris et de Créteil) ou départements (Seine-Saint-Denis notamment) ; dans les collèges des ZUS (13,8 % au lieu de 4,5 % hors ZUS). En outre, la quasi totalité d'entre eux (95 %) a recours au secteur public (contre 81 % pour les élèves français). Au total, 10 % des établissements accueillent 90 % des élèves issus de l'immigration (Viprey, 2002).

1.1.6.6. Ils suivent souvent des filières peu valorisées

Les élèves d'origine étrangère sont aussi sur-représentés dans les sections d'enseignement général et professionnels adaptés (SEGPA) et dans les filières d'enseignement professionnel du secondaire (Viprey, 2002). L'origine sociale suffit-elle à expliquer ce type d'orientation ? D'autres motifs pourraient intervenir, parmi lesquels l'intériorisation d'une probabilité supposée élevée d'échec futur dans les filières générales, soit directement par les enseignants, soit même par certains parents pratiquant une sorte d'auto-sélection, entérinée par les enseignants (Duru-Bellat et Van Zanten, 2002).

---

(58) Caille et Vallet, 1996.

Ceux qui accèdent à l'enseignement supérieur se retrouvent bien moins fréquemment dans les filières sélectives (IUT, classe de BTS, classes préparatoires) que dans le premier cycle universitaire, au sein duquel échoue au demeurant une part importante d'entre eux (Beaud, 2002).

#### 1.1.6.7. Ils rencontrent des difficultés particulières dans leur transition professionnelle

La transition professionnelle est définie comme le temps qui sépare la fin des études de l'accès à un emploi stable. Elle est sensiblement plus difficile pour les jeunes de nationalité ou d'origine étrangère (Viprey, 2002) :

- une illustration en est donnée par les écarts de taux de chômage, en mars 2001 (selon l'Enquête emploi de l'INSEE), entre les jeunes de 15-24 ans selon leur nationalité : ce taux était de 34 % pour les jeunes étrangères et de 27 % pour les jeunes étrangers, il était de 22 % pour les jeunes Françaises et de 16 % pour les jeunes Français ; le phénomène se concentre sur les jeunes étrangers d'origine non européenne, dont le taux de chômage est resté compris entre 37 et 50 % au cours des quinze dernières années ;

- les dispositifs destinés à faciliter la transition professionnelle ne réservent pas tous le même accueil aux jeunes. Ces jeunes sont sur-représentés (10 %) dans le programme TRACE (trajet d'accès à l'emploi, mis en place depuis 1998) ; ils sont assez largement représentés dans les stages organisés en centres de formation et orientés vers les substitut à l'emploi. En revanche, ils sont sous-représentés dans les stages en entreprises : 2,8 % des contrats d'apprentissage, 3,3 % des contrats de qualification, 2,6 % des contrats d'adaptation. Maints organismes d'enseignements, de formation ou de placement qui s'efforcent de trouver des stages en entreprises pour de jeunes candidats d'origine non européenne font état de fréquentes réponses négatives. D'où ce constat du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale : « Plus qu'au sein du monde professionnel, la discrimination semble s'exercer à son seuil » (CERC, 2001). Les difficultés propres aux jeunes diplômés d'origine étrangères ont été évoquées plus haut et sont décrites plus en détail dans Richard (2002) ;

- enfin, comme le montre le complément d'Okba et Lainé au présent rapport, si la phase d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi se révèle marquée par l'instabilité et la précarité, les différences par nationalité semblent cependant très marquées. En ZUS comme hors ZUS, ce sont les jeunes étrangers hors Union européenne et, dans une moindre mesure les Français par acquisition, qui sont les plus confrontés à l'instabilité et la précarité de l'emploi.

#### 1.1.6.8. Leurs attentes sont parfois déçues

L'ouverture du collège, puis du lycée, à une plus forte proportion d'élèves socialement défavorisés a suscité des attentes fortes vis-à-vis de l'enseignement et nombre de familles immigrées ont investi dans la formation de leurs enfants. Beaucoup font le constat que l'orientation vers les filières

sans perspectives d'avenir a, au mieux, été seulement repoussée de quelques années (Beaud, 2002) :

- il en découle une forte déception, qui peut conduire à divers types de réactions des élèves : absentéisme, décrochage, déscolarisation, perte d'estime de soi, amertume, perte de confiance dans la société, voire obsession identitaire ;

- en outre, la poursuite d'études sensiblement plus longues que leurs parents a placé nombre de jeunes issus de l'immigration dans une situation fragile et a creusé l'écart entre les générations ; les jeunes d'origine étrangère des lycées et des universités éprouvent ainsi fréquemment le sentiment d'être des « exclus de l'intérieur ».

### 1.1.7. Le cas suraigu des jeunes sortant du système scolaire sans qualification

Le flux de jeunes sortant du système éducatif sans qualification<sup>(59)</sup> est pratiquement stable depuis 1995, autour de 60 000 par an. Il en va de même pour le flux de ceux qui atteignent le niveau<sup>(60)</sup> CAP-BEP (autour de 200 000 par an). La probabilité (Caille, 1989) de sortir sans qualification varie fortement avec la condition sociale de la famille de l'élève :

- elle s'échelonne de 1,9 % si la « personne de référence »<sup>(61)</sup> est membre du corps enseignant à 30,8 % si cette personne est inactive, en passant par 15,6 % si elle est ouvrier non qualifié ou personnel de service ;

- elle est de 8,7 % pour les élèves français et de 15,1 % pour les élèves étrangers, et elle varie selon les nationalités, en s'établissant à 29 %, par exemple, pour les élèves de nationalité turque, à 12,5 % pour ceux originaires du Maroc et à 14,8 % pour ceux originaires d'Algérie ou de Tunisie.

Ajoutons que les jeunes non diplômés (*cf.* tableau 1) ont un taux de chômage beaucoup plus élevé et beaucoup plus inerte que les jeunes diplômés. Ainsi, les jeunes de niveau 4<sup>(62)</sup> avaient un taux de chômage de 40,7 % en 1997, qui n'est redescendu qu'à 34,9 % en 2001, malgré les très fortes créations d'emplois des années 1997-2000. Il est d'ailleurs remonté à 35,1 % en 2002. La situation des jeunes de niveau 1<sup>ère</sup><sup>(63)</sup> est à peine meilleure : leur taux de chômage à ces trois dates a été respectivement de 28,1, 26,4 et 27,1 %. Dans le même temps, à l'autre extrémité, le taux de chômage des jeunes possédant un diplôme du 2<sup>e</sup> ou 3<sup>e</sup> cycle universitaire<sup>(64)</sup> est passé de

(59) Niveaux de formation VI et V bis (voir encadré 1).

(60) Niveau de formation V (idem).

(61) Autrefois appelée « chef de famille ».

(62) Niveau de formation VI. Ils étaient 164 000 chômeurs selon l'Enquête emploi de mars 2001.

(63) Niveau de formation V bis. Ils étaient 68 000 chômeurs selon l'Enquête emploi de mars 2001.

(64) Niveau de formation I et II. Ils étaient 5 000 chômeurs selon l'Enquête emploi de mars 2001.

19,3 à 6,4 % avant de remonter à 11,8 % (il est vrai que les résultats sont légèrement moins contrastés si l'on remplace le taux de chômage par le taux d'emploi).

### 1. Taux de chômage et part dans le chômage selon le niveau de diplôme chez les moins de 25 ans

En %

	Janvier 1990	Mars 1995	Mars 1997	Mars 1998	Janvier 1999	Mars 2000	Mars 2001	Mars 2002	
								%	Chômeurs
Niveaux I et II									
• Taux	7,1	14,4	19,3	16,9	13,9	8,7	6,4	11,8	8 300
• Part	0,6	1,4	2,0	2,0	1,4	1,4	1,1	1,7	
Niveau III									
• Taux	7,0	17,4	18,9	15,3	16,8	10,3	9,1	12,5	32 800
• Part	2,0	5,9	6,6	5,7	6,1	5,2	5,2	6,5	
Niveau IV									
• Taux	14,4	22,8	24,5	20,1	22,4	15,4	14,5	16,0	86 500
• Part	8,0	15,0	17,1	17,3	17,9	16,1	16,7	17,2	
Niveau V									
• Taux	17,2	23,0	28,4	26,5	28,7	21,3	17,9	20,3	138 200
• Part	32,2	27,1	27,3	28,4	29,0	27,6	25,9	27,4	
Niveau V bis									
• Taux	20,4	26,5	28,1	26,2	28,5	24,5	26,4	27,1	68 700
• Part	8,7	9,9	10,2	10,4	10,3	12,3	15,0	13,6	
Niveau VI									
• Taux	28,5	38,0	40,7	37,3	40,5	36,7	34,9	35,1	169 200
• Part	48,6	40,7	36,7	36,2	35,3	37,5	36,2	33,6	
									504 000

Source : INSEE, Enquête Emploi.

Enfin, il faut souligner que la proportion de jeunes de 15-24 ans sans diplôme est particulièrement élevée au sein des ZUS (elle y atteint 35 % en moyenne pour culminer à 66 %<sup>(65)</sup> : GERI, 2001) et en particulier parmi les jeunes d'origine non européenne (Silberman, 2002), nombreux dans ces ZUS. On peut donc en déduire que les jeunes non diplômés des ZUS, en particulier ceux d'origine étrangère, n'ont guère vu leur sort s'améliorer au cours de la dernière période de fortes créations d'emplois.

(65) ZUS de Boulogne et de Calais.

## 1.2. Éléments d'analyse économique

### 1.2.1. La théorie du capital humain

Le rôle de l'éducation est souvent abordé en économie à travers la notion de « capital humain » (Becker, 1964). À grands traits, l'éducation sert dans ce modèle à atteindre un certain niveau de connaissances et de compétences qui peuvent ensuite être valorisées sur le marché du travail, chaque individu ayant intérêt à investir dans son éducation de façon à maximiser l'espérance de la valeur nette actualisée susceptible d'être atteinte grâce à cet investissement. Cette approche peut donner lieu à de nombreux raffinements qui ont leur importance, mais un prochain rapport du CAE devant être consacré spécifiquement au thème de l'éducation, nous ne prolongerons pas outre mesure ces réflexions ici. Deux observations principales doivent retenir notre attention :

- si les perspectives de valorisation de l'effort d'éducation dans l'exercice de la profession future jouent un rôle incitatif, alors les éléments qui obscurcissent les perspectives d'emploi (comme l'information insuffisante sur les filières, les difficultés d'accès au marché du travail et les discriminations) jouent *a contrario* un rôle désincitatif de sorte qu'il est très important de lutter contre toutes les imperfections de ce type sur le « marché » de l'éducation ;
- de la même façon, si l'accès au marché financier est utile pour pouvoir emprunter afin de financer ses études après le baccalauréat, alors pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur des enfants des catégories sociales les plus modestes, il conviendrait d'envisager de lever les obstacles auxquels ceux-ci se heurtent dans l'accès au crédit (faute notamment de garanties).

### 1.2.2. Le rôle de la stratification sociale et spatiale

L'approche individuelle, pour essentielle qu'elle soit, ne peut cependant faire abstraction du contexte social et spatial dans laquelle une personne naît et se développe<sup>(66)</sup>. Ces deux aspects prennent toute leur importance lorsque l'on s'interroge sur les sources d'inégalités patentes divisant la société et l'espace et sur les moyens d'y remédier. Parmi les travaux qui ont été consacrés à l'interaction entre éducation et stratification socio-spatiale, ceux de Bénabou (notamment 1993 et 1996) constituent un apport particulièrement utile pour notre propos ; on en trouvera un résumé en annexe 4.

L'auteur analyse le rôle de l'éducation en tant qu'interface entre le contexte socio-économique local (par exemple le quartier) et le système socio-économique d'ensemble (par exemple la ville). L'idée directrice est que,

---

(66) Et, faudrait-il ajouter, temporel (ou historique) : état des connaissances, des techniques, des institutions, de la culture, etc. On fera dans ce qui suit abstraction de cet aspect.

d'une part, l'éducation apporte à la formation du capital humain une contribution marquée par le contexte social et culturel de proximité, qui s'apparente à un bien public local (ou à un club) et que, d'autre part, ce capital humain apporte à son tour une contribution au fonctionnement d'ensemble de la ville (et, au-delà, du pays) : production et croissance, revenus et inégalités. Cet enchaînement crée une dynamique qui peut conduire à des états socio-économiques d'équilibre qu'il s'agit d'étudier.

Au sein du contexte scolaire local, un élément qu'il importe de prendre en considération est la composition des classes entre élèves aspirant à une formation hautement qualifiée et élèves aspirant à une formation faiblement qualifiée (Bénabou, 1993). On a de bonnes raisons empiriques de penser que plus la proportion du premier type d'élèves est importante, plus le système d'éducation améliore son bilan coûts-avantages et cela, pour les deux catégories d'élèves. Cependant cette externalité positive n'étant pas « internalisée », le « marché scolaire » ne peut spontanément atteindre l'optimum collectif sans intervention publique. Sous certaines hypothèses réalistes, un mouvement de division sociale de l'espace risque alors de s'enclencher, aboutissant à la formation de quartiers stratifiés, habités les uns par des actifs hautement qualifiés, les autres par des actifs faiblement qualifiés, l'écart de revenu entre les deux catégories sociales étant compensé pour partie par des écarts de coût du système éducatif, pour le complément par des écarts de coût d'habitation, à travers la rente foncière (voir plus loin). Cette polarisation socio-spatiale risque à son tour d'induire une mauvaise allocation de la main d'œuvre totale entre actifs hautement et faiblement qualifiés, donc une perte d'efficacité économique affectant la production de la ville. Dans certains cas, la dérive peut se poursuivre jusqu'au retrait complet d'activité d'une partie de la population, regroupée dans des quartiers formant de véritables « ghettos », et à une déperdition pure et simple de main d'œuvre pour l'appareil de production.

Encore le modèle précédent décrit-il une évolution endogène, à partir d'une situation de départ où tous les actifs seraient équivalents. Une représentation plus réaliste doit tenir compte du fait que la formation du capital humain d'un enfant dépend non seulement du contexte scolaire local et des répercussions sur la fonction de production de la ville, mais aussi de deux autres facteurs : le milieu social de naissance de l'enfant, résumé à travers le capital humain – mais aussi social et culturel – de ses parents, qu'ils vont s'efforcer de lui transmettre et ses aptitudes innées, qui répondent à une distribution statistique aléatoire (Bénabou, 1996). Dans ces conditions, l'analyse met en évidence un antagonisme entre les effets à court et à long terme de la polarisation sociale de l'espace urbain.

À court terme, une ville aux quartiers socialement différenciés (« ville stratifiée ») peut connaître un développement économique plus rapide qu'une ville pratiquant une mixité sociale uniforme (« ville intégrée »). Mais à long terme, la « ville intégrée » a des performances supérieures, au moins en niveau de développement (si l'on fait abstraction des aléas sur les aptitudes

innées) et même sur le taux de croissance (si l'on tient compte de ces aléas). Il existe donc un arbitrage intertemporel, qui dépend du taux d'actualisation, mais qui plaide en faveur du long terme pour des valeurs raisonnablement faibles de ce taux. Enfin, un système de financement du système éducatif à caractère public et à l'échelle de la ville (ou de l'État) apparaît plus favorable à long terme qu'un système de financement à caractère public à l'échelle du quartier ou à caractère privé. Des études plus empiriques attirent également l'attention sur l'importance du contexte scolaire local dans l'accès des enfants à l'éducation et au diplôme et, au-delà, à l'emploi (de Coninck, 1992).

Bien que méritant sans aucun doute des approfondissements théoriques et des recoupements empiriques<sup>(67)</sup>, ces divers travaux sur l'interaction entre éducation et stratification socio-spatiale permettent néanmoins, nous semble-t-il, de dégager quelques indications importantes :

- l'existence d'externalités positives plaide pour un degré suffisant d'hétérogénéité des classes entre élèves de niveau scolaire divers et d'origines sociales différentes. Mais comment concrétiser cet objectif compte tenu de la division sociale qui existe dans les faits ? Que peuvent avoir de comparable le degré de mixité sociale dans l'école d'un « beau quartier » et dans l'école d'une ZUS ? Le minimum serait d'enrayer (par un ensemble d'instruments : carte solaire, collège unique, classes hétérogènes, etc.) toute dérive supplémentaire dans la stratification socio-spatiale de l'école ;
- le mode de financement des écoles devrait être soustrait, autant que possible, du contexte local. Dans les faits, c'est le cas des dépenses pédagogiques, qui sont financées par l'État ; c'est un peu moins vrai pour les dépenses de bâtiment et d'équipement pour les collèges, qui dépendent des départements (or, il existe des départements « pauvres » et de « riches ») ; ce n'est nullement le cas pour les écoles maternelles et primaires, qui sont de compétence communale, alors même que les communes ont des potentiels fiscaux et des charges extrêmement disparates (voir plus loin) : un degré élevé de péréquation paraît donc particulièrement justifié en matière scolaire.

### *1.2.3. Les inégalités d'accès à l'éducation liées aux conditions familiales sociales, culturelles, financières*

À l'influence du contexte interne à l'école s'ajoute, comme on l'a indiqué, l'influence du contexte externe, lié au cadre de vie des enfants et notamment à leur cadre familial. Par quels mécanismes et avec quel impact ? Parmi les études consacrées à cette question, on se référera principalement à celles de Goux et Maurin (1997 et 2000), qui présentent l'intérêt de défi-

(67) S'inscrivant dans le prolongement des travaux de Bénabou, Moizeau (2002) montre par exemple que des stratifications sociales endogènes entretiennent avec les inégalités une relation dynamique qui peut conduire à deux équilibres stationnaires, l'un « ségrégué », l'autre « intégré », selon la distribution initiale des richesses et l'influence relative des biens publics locaux et nationaux.

nir des indices d'inégalité et d'en calculer l'évolution à la suite des réformes qui ont cherché à démocratiser l'éducation.

Il existe entre la hiérarchie des diplômes obtenus et l'origine sociale un lien persistant (Goux et Maurin, 1997a). Ainsi, le cas où un enfant de cadre ou de chef d'entreprise est plus diplômé qu'un enfant d'ouvrier, d'employé ou d'agriculteur est sept fois plus fréquent que le cas inverse (où le premier nommé est moins diplômé que le second) et cet indice d'inégalité est pratiquement stable, que l'on utilise les données d'enquête de 1970 ou celles de 1993. La raison en est que la démocratisation de l'enseignement a, certes, considérablement accru le niveau général de formation, mais dans des proportions à peu près uniformes entre les différents milieux sociaux (les fils d'ouvriers sont plus fréquemment bacheliers, mais les fils de cadre plus fréquemment diplômés du supérieur). L'étude fine des indices d'inégalités montre même que les évolutions au cours des dernières décennies ont plutôt pénalisé les enfants des milieux populaires urbains, alors qu'elles ont bénéficié aux enfants d'agriculteurs. Un autre enseignement apparaît : l'influence familiale sur l'accès aux diplômes passe plus significativement par l'origine culturelle (le diplôme du père) que par l'origine sociale (la catégorie socioprofessionnelle du père). Le diplôme du père et celui des enfants sont ainsi de plus en plus liés. Une interprétation de ce résultat peut être recherchée dans la connaissance des filières et les réseaux relationnels.

Des études empiriques menées à l'aide d'indices d'inégalités (Goux et Maurin, 1997b) montrent en outre que l'origine sociale ne commande pas seulement l'accès au diplôme et, à travers lui, au premier emploi, mais qu'elle exerce aussi une influence sensible et d'ailleurs croissante tout au long de la carrière. Les catégories sociales tendent à se reproduire : le cas où un descendant d'un groupe social A appartient au même groupe A et où un descendant d'un groupe social B appartient au même groupe B est environ cinq fois plus fréquent que le cas où un descendant dudit groupe A appartient au groupe B et où un descendant dudit groupe B appartient au groupe A ; la reproduction sociale est beaucoup plus fréquente que la permutation sociale et cela, avec une étonnante stabilité entre les générations nées dans les années 1910 et celles nées dans les années soixante.

Un examen plus détaillé de ces résultats souligne cependant (Goux et Maurin, 2000 et Maurin, 2002) que les inégalités scolaires, mesurées notamment par le retard d'âge scolaire en classe de 3<sup>e</sup>, sont liés de façon plus plausible au revenu des familles qu'à leurs conditions socioprofessionnelles<sup>(68)</sup>. Cet effet peut être notamment attribué aux conditions matérielles d'existence des élèves, qui s'améliorent avec le revenu familial (toutes choses égales par ailleurs, concernant notamment le temps consacré par les parents à l'éducation de leurs enfants). Un test confirme l'impact des conditions de vie en montrant, par exemple, que le risque de retard scolaire est

(68) Cette causalité est testée en examinant l'influence des variations pures de revenus indépendantes de toute modification des variables CSP du père et de la mère.

plus fort pour les enfants qui dorment à plusieurs dans la même chambre. Même si ces travaux mériteraient certainement d'être étayés, ils suggèrent plusieurs réflexions :

- il faut accorder la plus grande importance aux conditions de vie des élèves, donc aux politiques permettant aux familles d'améliorer ces conditions (politiques redistributives en matière de revenu disponible, aides au logement et accès à des logements en rapport avec la taille de la famille, bourses d'études, voire accueil résidentiel pour les élèves à partir d'un certain âge) ;

- l'élévation générale du niveau de formation initiale est certainement une bonne chose en soi, mais elle s'accompagne d'inégalités persistantes dont la concentration spatiale peut susciter un sentiment d'injustice sociale et d'iniquité. Ces inégalités constitue en outre, sinon une preuve, du moins un indice laissant supposer que les catégories accédant moins que les autres aux diplômes ne sont pas en mesure de jouir de leurs pleines « capacités » (au sens de Sen, 2000).

#### *1.2.4. Les difficultés propres aux élèves d'origine étrangère*

Il n'existe pas à notre connaissance d'analyse d'indices d'inégalité analogues aux précédents entre jeunes d'origine étrangère et autres jeunes. On peut pourtant aisément présumer que tous les facteurs touchant aux milieux d'origine et au contexte socio-spatial s'appliquent avec une acuité particulière aux jeunes de nationalité ou d'origine étrangère, compte tenu de leur sur-représentation dans ces catégories. Une remise à niveau de leurs possibilités d'accès à l'éducation demanderait donc une application proportionnée à leur situation des différentes mesures évoquées ci-dessus.

## **2. L'accès au logement<sup>(69)</sup>**

### **2.1. Faits stylisés**

#### *2.1.1. Le rôle du logement social dans l'intégration sociale<sup>(70)</sup>*

Le rôle du logement dans l'intégration sociale n'est pas dénué de paradoxe (Guillaume et Paufique, 2002). D'un côté, le parc locatif social accueille seulement 28 % des ménages du premier quartile de revenus, dont près de 50 % sont logés dans le parc privé ; ce dernier comporte, en effet, lui aussi un parc locatif à vocation sociale (conventionné par l'ANAH), mais il englobe en outre le secteur locatif libre (y compris un habitat dégradé qui loge des ménages en situation critique) et enfin une composante

(69) Pour un rappel des dispositifs publics existant en matière de logement, voir annexe 5 et le complément de Dujols et Debrand au présent rapport.

(70) Cette section s'inspire largement des interventions, au sein du groupe de travail CAE, de P. Lanco (Inspecteur général de la construction) et de Dujols et Debrand (Union sociale pour l'habitat).

d'accèsion à la propriété. Le quart le plus modeste de la population est donc logé davantage hors du parc HLM que dedans. Cette situation s'explique d'ailleurs en partie par le fait que la vocation initiale du parc social était de s'adresser à une population de revenu moyen (75 % des ménages ont des revenus qui leur permettent de prétendre à un logement social de droit commun).

D'un autre côté, l'observation met en évidence un processus de transformation sociologique profonde des locataires du parc HLM (voir Cacheux 2002 et complément de Dujols et Debrand au présent rapport). Selon l'enquête triennale HLM sur l'occupation du parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2000, la proportion de ménages locataires ayant un revenu inférieur à 60 % du plafond de ressources était de 60 % sur l'ensemble du parc, dont 67 % en ZUS ; pour les aménagés récents, cette proportion s'élevait même à 66 % sur l'ensemble du parc, dont 78 % en ZUS ; près du quart des logements HLM attribués chaque année le sont à des ménages dont les ressources sont inférieures à 20 % du plafond. La proportion sur l'ensemble du parc des ménages locataires déclarant bénéficier d'un des minima sociaux était de 13 %, dont 7 % recevant le RMI ; en ZUS les proportions correspondantes s'élevaient respectivement à 18 et 10 %.

Cette situation est le résultat d'un processus de paupérisation des ménages logés dans le parc locatif social : au cours des quinze dernières années, la proportion de ces ménages disposant de revenus faibles (chacun des trois premiers déciles de revenus) a nettement augmenté, tandis que les ménages disposant de ressources plus élevées ont quitté le parc HLM. Corrélativement, le nombre des ménages locataires justifiant le versement de l'aide personnalisée au logement a augmenté de 56 %. Et pourtant, près de la moitié des ménages locataires ne sont pas éligibles à l'APL, qui a été revalorisée plus lentement que les loyers (on y reviendra), notamment entre 1993 et 1997. Ce retard est plus accentué encore concernant le forfait relatif aux charges, lesquelles dans la réalité ont rapidement progressé. Au total, le taux d'effort des ménages locataires d'HLM est passé de 8 % en 1984 à 12 % en 1996 ; certes, pendant la même période le taux d'effort dans le secteur privé libre est passé de 14 à 19 %. Mais si l'on considère le « reste-à-vivre » plutôt que le taux d'effort, il apparaît que la contrainte s'est beaucoup plus fortement resserrée sur les ménages des premiers déciles que sur les ménages plus aisés (Cacheux, 2002).

### *2.1.2. L'accès des immigrés ou présumés tels au logement social*

Le parc locatif social connaît une sur-représentation<sup>(71)</sup> des ménages dont la personne de référence est immigrée (voir complément précité). Selon l'enquête logement de 1996, ces ménages représentaient 9,1 % des ménages en France et 15,8 % des ménages logés en HLM (au lieu de 13,2 % en

(71) À noter aussi une sur-représentation des jeunes de moins de 18 ans : au sein des personnes logées en HLM, leur proportion atteint 30 %, alors qu'elle n'est que de 23 % au sein de la population totale.

1992). En fait, les ménages d'origine européenne ont des trajectoires résidentielles qui ne se distinguent guère de celle des ménages d'origine française, alors que les ménages d'origine non européenne recourent davantage au logement locatif social. L'étude de la mobilité montre à cet égard que, lorsqu'un ménage locataire change de logement, il reste locataire d'HLM avec une fréquence nettement plus forte si la personne de référence est immigrée que si elle est née en France (64 % contre 42 %).

Les ménages dont la personne de référence est étrangère sont aussi plus pauvres et éprouvent plus de mal à se loger dans le parc locatif social. Ainsi, en Île-de-France (DREIF, 2001), un demandeur de HLM avait en 1996 un revenu représentant 69 % du revenu moyen régional, mais ce taux tombait à 42 % pour un demandeur étranger ; la part des demandeurs se trouvant à la tête de familles de quatre personnes était plus élevée parmi les demandeurs étrangers (49 %) que parmi les français (28 %) et les proportions correspondantes pour les familles de cinq personnes étaient respectivement de 27 et 13 %. Tous les grands ménages pâtissent de la faiblesse du parc de grands logements sociaux, aggravée par le fait que la mobilité y est inférieure à la mobilité moyenne du parc. Les familles nombreuses d'Afrique subsaharienne rencontrent des difficultés plus importantes encore pour accéder au parc social, comme l'atteste le développement des « squats ».

L'ensemble de ces facteurs contribue à expliquer la concentration des ménages de nationalité ou d'origine non européenne dans les générations les plus anciennes – dont les loyers sont les moins coûteux – de logements locatifs sociaux ou, à défaut, dans les logements locatifs privés sans confort et vétustes (« logement social de fait »). Cette concentration affecte à son tour l'image des quartiers concernés et leur attractivité, notamment à travers le fonctionnement de l'école (*cf. supra*). Quand un logement HLM de ce type se libère, il se révèle difficile de le pourvoir, certains attributaires préférant renoncer pour éviter le quartier. Ces difficultés d'attribution se reflètent dans le taux de vacance des logements HLM, qui est plus élevé en ZUS (4,5 %) que hors ZUS (2,1 %). Et quand, après plusieurs tentatives, un attributaire finit par accepter un logement, il appartient rarement aux catégories sociales moyennes, ce qui alimente le processus de « spécialisation » du quartier dans le logement de populations fragiles.

### *2.1.3. Dépasser la tension entre risque de « ghettoïsation » et droit à un logement décent*

Les enchaînements décrits portent en eux-mêmes une dérive vers la formation de « ghettos », aboutissement d'une diffracton caractérisée de l'espace urbain sur la base des conditions sociales de leurs habitants ou de leur origine nationale, réelle ou supposée. Ils posent à la société française dans son ensemble un problème de première importance, éminemment politique.

L'affirmation de l'objectif de mixité sociale, réitérée par les lois de 1991, 1996 et 2000 (voir annexe 1), apporte en principe des éléments de réponse à cet enjeu. La loi SRU (en son article 55, voir annexe 1), en fixant l'objec-

tif d'au moins 20 % de logements sociaux par commune, conduirait à construire un peu plus de 350 000 logements répartis dans 966 communes (Guillaume et Paufique). Cet ordre de grandeur est à comparer aux estimations de la demande non satisfaite de logements sociaux (600 000), du parc de HLM situés en ZUS (840 000) ou du programme de démolitions sur la période 2004-2008 annoncé par le gouvernement (200 000). Cet objectif de 20 %, s'il était respecté, apporterait donc une contribution substantielle mais néanmoins partielle au problème de la restructuration du parc locatif social et de requalification complète des ZUS. Le problème reste donc largement devant nous. Et il est d'autant plus sérieux qu'il doit être résolu en respectant une autre exigence tout aussi fondamentale, celle du droit à un logement décent affirmé notamment par la loi de 1990 (voir annexe 1).

Or, dans les faits, la réduction progressive du logement locatif privé dégradé reporte la pression de l'accueil des familles les plus démunies et les plus fragiles sur le parc locatif social (Guillaume et Paufique, 2002). Les organismes HLM se trouvent ainsi pris en étau entre cette mission nouvelle et leur mission originelle, qui était d'accueillir des ménages aux revenus moyens et de constituer une étape dans un parcours résidentiel. Il leur est désormais demandé à la fois d'assurer le droit au logement et de contribuer à la mixité sociale. Ce dédoublement de leur mandat apparaît d'autant plus comme une gageure qu'ils restent soumis aux règles administratives contraignantes qui déterminent les aides publiques, la formation des loyers, les plafonds de ressources et la « solvabilisation » des ménages par l'APL (aide publique au logement).

Un autre levier essentiel de la situation réside dans les procédures d'attribution. La responsabilité de l'attribution incombe en dernier ressort aux bailleurs sociaux, mais elle s'exerce dans un cadre encore complexe (présence du maire au sein de la commission d'attribution, contingent préfectoral), même s'il a été amélioré par la mise en place de chartes intercommunales d'attribution, élaborées dans le but de définir des règles communes au sein d'un bassin d'habitat. Cette avancée sur le plan des procédures ne peut cependant être considérée comme un substitut à la réforme des contraintes réglementaires précitées. Dans ce contexte, les organismes HLM n'ont d'autre solution que de réguler les attributions en s'efforçant de concilier au mieux droit au logement et mixité sociale.

Ceux-ci sont interpellés sur ce terrain par plusieurs organismes publics (Geld, 2001) ou associations (SOS Racisme, 2002) qui, au nom du droit au logement et de la lutte contre les discriminations, contestent toute rétention d'affectation de logement locatif social, fût-elle inspirée par le souci de préserver une certaine pluralité de populations parmi les locataires. Ces organismes réclament soit l'anonymat des candidatures, soit l'instauration d'objectifs d'accueil de populations défavorisées dans toutes les opérations (ce qui nécessiterait un repérage individuel des origines contraire au droit français). Ils critiquent d'ailleurs aussi, pour les mêmes raisons, les opérations de démolition-reconstruction, auxquelles les autorités administratives

se sont ralliées – non sans avoir longuement hésité – pour supprimer les éléments les plus anciens ou les moins adaptés du parc social, comme les grandes tours ou les barres à coursives.

Une difficulté particulière à trouver un logement touche les jeunes immigrés ou présumés tels de 18-25 ans, d'origine non européenne, sur-représentés dans les HLM, notamment dans les ZUS (Viprey, 2002). Ils sont, comme on l'a vu, exposés à un taux de chômage élevé (particulièrement les non qualifiés) et à une insuffisance de revenus autonomes, qui constituent déjà des obstacles importants dans l'accès au logement au sein du parc privé. Mais leurs difficultés sont encore accentuées par une double stigmatisation, liée à leur quartier et à leur nationalité. Or, cette insuffisante ouverture du parc privé n'est pas réellement compensée par le parc locatif social, où les logements pour célibataires ou jeunes couples sont en nombre trop limité. Cette difficulté à trouver une autonomie indispensable pour passer à l'âge adulte suscite un sentiment de frustration et d'« assignation à résidence »<sup>(72)</sup>. L'accès au logement social, notamment des personnes de nationalité ou d'origine étrangère, est bien un enjeu de société majeur.

#### 2.1.4. Comment en est-on arrivé là ?

Les tensions actuelles qui posent, sous un jour nouveau, la problématique du logement locatif social, s'expliquent en partie par l'histoire de la politique suivie en la matière depuis la Seconde Guerre mondiale.

##### 2.1.4.1. L'incidence du changement de régime de croissance

À la sortie de la guerre, il existait en effet une très forte pénurie de logements en France, non seulement à cause des destructions subies dans certaines régions, mais plus encore en raison de l'effort considérable de modernisation entrepris par le pays et du vigoureux rattrapage de son développement économique, qui devait se prolonger au cours des « Trente glorieuses ». Cette époque est marquée par un fort afflux, d'abord de populations d'origine rurale dans les villes, puis d'immigrés (voir annexe 1). Il fallait donc construire très rapidement un grand nombre de logements au cœur ou à proximité des zones urbaines. Une série de dispositions ont été prises à cet effet : création des HLM (1950), loi foncière (1953), participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, 1953), création des cités d'urgence à la suite des campagnes de l'Abbé Pierre (1954), loi cadre sur les zones à urbaniser en priorité (ZUP, 1957), prêts à faible taux de la CDC (1966), etc. Au total, l'élan urbain a été considérable et la production de logements HLM a atteint des rythmes très élevés (120 000 logements en 1971). Il faut ici insister sur le fait que ces logements ont alors été accueillis comme un grand progrès social dans la mesure où ils ont notamment permis à leurs occupants, dont un grand nombre de ruraux, d'accéder à des élé-

(72) Une autre difficulté importante concerne l'accès au logement social des familles nombreuses, notamment originaires d'Afrique sahélienne.

ments de confort tels que l'eau courante, le gaz, l'électricité, le chauffage central, etc.

L'une des difficultés héritées de cette période tient cependant à la localisation souvent périphérique de ces zones d'habitat social, comme si on s'était ingénié à installer les villes... à la campagne ! Bien qu'une histoire précise, site par site, reste encore à faire, ce choix avait à l'époque au moins deux explications rationnelles. La première était la nécessité de disposer rapidement de grandes surfaces de terrain constructible à un coût jugé raisonnable, ce qui excluait les achats en zone déjà urbanisée, tant en raison de leur coût que des délais d'acquisition ; la contrainte foncière a ainsi joué un rôle majeur dans le choix de localisation. La deuxième raison réside dans le fait que ces zones d'habitation se trouvaient bien souvent à proximité de zones industrielles elles aussi en développement rapide à travers le pays, alors en pleine phase d'expansion sur le modèle taylorien et fordiste. Ces usines avaient mis en place des systèmes de ramassage, souvent par bus, pour assurer les transports domicile-travail de la population active qui habitait dans les HLM. Cette population était alors relativement jeune. Et, fait de première importance, elle bénéficiait du plein emploi (en même temps que de la perspective d'ascension sociale). L'accueil des populations immigrées a été réalisé dans des conditions nettement plus difficiles et critiquables, notamment dans le cas des foyers réservés.

La forte dégradation des conditions macroéconomiques du milieu des années soixante-dix a eu des répercussions considérables sur l'habitat social et ses occupants. Par vagues successives, l'industrie s'est contractée et restructurée, le chômage a décuplé, de nombreuses usines ont fermé, une part des occupants des zones d'habitat social est allée chercher de l'emploi ailleurs et a été remplacée par d'autres populations en situation plus précaire, souvent d'origine étrangère. Les municipalités sont entrées en crise (faute de ressources fiscales), les services publics se sont dégradés (Delarue, 1991), le lien social assuré par les organisations locales politiques, sociales ou culturelles s'est distendu (Dubet et Lapeyronnie, 1992).

#### 2.1.4.2. L'incidence du changement de mode de financement

Dans ce contexte nouveau, il a été jugé nécessaire de modifier profondément le système de financement du logement social (*cf.* annexe 5) : c'est le sens de la réforme Barre de 1977. Les aides au logement locatif social passaient auparavant par deux canaux principaux. Le premier était celui des aides publiques directes à la pierre, apportées par le budget de l'État. Le deuxième était celui des prêts à conditions privilégiées par transformation de l'épargne populaire recueillie sur le livret A. Il faut y ajouter un troisième instrument loin d'être négligeable : la participation des employeurs à l'effort de construction. Mais il est apparu que l'aide à la pierre ne répondait que très imparfaitement à la recherche d'un compromis satisfaisant entre efficacité et équité et aux préoccupations de rationalisation des choix budgétaires. Certes, elle abaissait le coût du logement mais, ce faisant, elle

bénéficiait ainsi à son occupant quel que soit son revenu (pourvu qu'il soit éligible au logement locatif social) et comportait de ce fait des transferts implicites en partie anti-redistributifs et, en tout cas, non maîtrisés. La réforme de 1977 s'est donnée pour objectif de corriger ces imperfections en réduisant l'aide à la pierre et en instaurant l'aide personnalisée au logement (*cf.* annexe 5). Cependant, deux évolutions sont venues compromettre les fruits attendus de la réforme<sup>(73)</sup> :

- la première, indépendante de la réforme elle-même, est la conséquence du mouvement de l'inflation (Guillaume et Paufigue, 2002) : son rythme annuel, qui était de 11 % en moyenne sur la période 1974-1984, a été ramené à 2,8 % en moyenne sur la période 1985-1995 et au voisinage de 2 % dans la période récente. Ce mouvement s'est accompagné d'une moindre décote du taux d'intérêt du livret A par rapport au taux du marché. En conséquence, les taux réels des prêts consentis au logement locatif social, qui étaient négatifs avant 1980, sont devenus largement positifs, surtout depuis 1995.

L'aide de taux demeure un socle majeur de financement, mais on peut estimer que sa contribution en proportion du prix de revient d'un logement HLM est passée de 47 % en 1980 à 18 % en 2001 (Cacheux, 2002). Cette diminution a eu des conséquences très lourdes sur le service de la dette des organismes de HLM. Elle est pourtant incomplètement prise en compte dans le calcul du coût des logements qui sert de base réglementaire au calcul des loyers. Il en résulte des tensions sur le compte d'exploitation des bailleurs et une compression des sommes disponibles pour l'entretien et les réparations, qui constituent pourtant des dépenses essentielles pour maintenir la qualité de l'habitat et éviter une obsolescence accélérée du cadre bâti. Ces difficultés se répercutent sur le bilan des bailleurs ; elles rendent en outre nécessaire une augmentation de l'apport en fonds propres ou assimilables dans le plan de financement des nouvelles opérations, ce qui explique en partie les obstacles rencontrés ces dernières années dans la relance de la construction de logements locatifs sociaux (*cf.* annexe 5) ;

- la deuxième évolution, propre à la réforme cette fois, concerne l'APL elle-même (Guillaume et Paufigue, 2002). Conformément à l'esprit de la réforme, l'APL s'est progressivement substituée à l'aide directe à la pierre : elle lui était, en 1998, trois fois supérieure ; elle a en outre été progressivement étendue (« bouclage ») à partir des années quatre-vingt-dix aux locataires du parc privé. Mais parallèlement, le barème de l'APL a été très imparfaitement actualisé cependant que les loyers augmentaient (Cour des comptes, 1999). Le pouvoir « solvabilisateur » de l'APL s'est donc dégradé, entraînant, comme on l'a vu, une augmentation du taux d'effort moyen des locataires occupants du parc et une diminution de la part d'entre eux percevant l'APL. Le dérèglement du système a donc affaibli les incitations des couches moyennes à rester dans le parc HLM, en même temps que d'autres dispositifs les aidaient à s'en retirer (prêt à taux zéro facilitant l'accession

---

(73) Source : contribution orale de P. Lanco au groupe de travail CAE et Geindre (1993b).

des jeunes ménages à la propriété et induisant de fait un développement de la péri-urbanisation). De plus, des études empiriques (Laferrère et Le Blanc, 2002 et Fack, 2002) mettent en évidence un effet pervers de l'aide au logement, dont une part sensible est absorbée par des augmentations des loyers payés par les ménages appartenant au premier décile des revenus, au bénéfice, pour l'essentiel, des bailleurs.

## 2.2. Éléments d'analyse économique

### 2.2.1. Éléments d'économie du bien-être

En termes d'économie du bien-être, le logement n'est pas tout à fait un bien comme un autre. D'abord, il fait partie des biens essentiels, indispensables à la poursuite d'une existence digne. Ensuite, c'est un bien durable, exigeant un investissement coûteux, amortissable sur une longue période et appelant de ce fait des financements étalés qui soulèvent les problèmes de l'apport personnel, de l'accès au crédit et ses garanties, toutes choses auxquelles les populations démunies ont difficilement accès dans une économie de marché. Enfin, c'est un bien localisé, donc immobile : pour que son occupant puisse être intégré dans la société, il faut que le logement soit relié à une série de réseaux de participation à la vie sociale (transports, poste et télécommunications, eau-assainissement, gaz-électricité, services publics de proximité tels que les écoles ou les hôpitaux). Toutes ces raisons justifient que la puissance publique intervienne pour assurer à tout ménage le droit à un logement décent et ainsi contenir les inégalités dans des limites acceptables pour assurer la cohésion sociale.

Cette intervention publique passe actuellement, comme on l'a vu, par une panoplie d'instruments combinant aides à la pierre et aides à la personne, lesquelles – en dernière analyse – sont versées directement aux organismes HLM. Ce dispositif ne prend donc pas la forme de transferts forfaitaires (personnalisés), qui seraient compatibles au plan théorique avec la réalisation d'un optimum parétien de premier rang. À cet égard, il convient de noter que la politique du logement n'est pas tout à fait dénuée de préoccupations tutélaires. Il en résulte que le dispositif ne peut prétendre viser qu'un optimum de second rang : il induit nécessairement des distorsions, qu'il convient de réduire dans la mesure du possible.

C'est précisément cet objectif qui motivait la substitution partielle de l'aide à la pierre par l'aide à la personne, l'APL ayant elle-même entraîné – comme on l'a vu – de sérieux dysfonctionnements. L'un d'eux provient de la sous-indexation de l'aide. Un autre a trait à la répartition *ex post* de l'aide qui, du moins sur le marché « libre », dépend de l'élasticité de l'offre locative au prix du loyer : cette aide bénéficierait intégralement au locataire si l'élasticité de l'offre était infinie, mais elle serait au contraire totalement captée par le bailleur si l'élasticité de l'offre était nulle. La réalité semble, au moins à court terme, être plus proche de ce second cas que du premier

(Fack, 2002). Il existe en outre d'autres causes d'inefficacité, et sans doute aussi d'iniquité, qui tiennent à la détermination administrée des loyers des HLM par opération : d'une part, pour chaque opération, les quantités de logements et les loyers étant fixés simultanément, la demande est inévitablement, sauf cas fortuit, soit excessive (file d'attente), soit insuffisante (logements vacants) ; d'autre part, il y a autant de contraintes que d'opérations, ce qui fragmente le « marché » et provoque des pertes d'efficacité. Ces considérations ont inspiré de nouvelles propositions, formulées notamment par certains auteurs cités ci-dessus, qui recommandent un conventionnement fixant des objectifs sociaux en termes de droit au logement et de mixité sociale, sur une échelle géographique large et dans un cadre de financement global et pluriannuel prévoyant la fongibilité des aides à la pierre et à la personne dans les diverses opérations. Le détail d'une réforme de ce type, par son importance et sa complexité, dépasse largement le cadre du présent rapport. Mais il serait certainement intéressant de l'examiner à la lumière des enseignements théoriques et empiriques de l'économie des contrats et de la réglementation.

### 2.2.2. *Éléments d'économie spatiale*

Inscrit dans l'espace, le logement relève aussi de l'économie urbaine (*cf.* complément de Thisse, Wasmer et Zénou au présent rapport). Le phénomène majeur à expliciter ici est celui de la « *rente foncière différentielle* » (voir encadré 2 et annexe 6). Sa genèse s'explique assez simplement à partir d'une analyse des mécanismes du marché foncier. Les terrains constructibles constituent un bien éminemment « rival » : sauf exception, chaque parcelle ne peut être allouée qu'à un seul utilisateur (ou groupe d'utilisateurs). L'offre est constituée par les propriétaires des diverses parcelles ; la demande émane des personnes qui désirent édifier sur ses parcelles des logements pour y résider elles-mêmes ou y accueillir des locataires. Mais l'espace n'est pas homogène : il existe des pôles plus attractifs que d'autres, par exemple parce que ce sont des lieux d'emplois (industriel, tertiaire marchand, tertiaire non marchand) ou des zones d'aménités (santé, école et universités, culture, loisirs, vie sociale, cadre de vie, environnement, faible exposition aux divers risques naturels, industriels, de sécurité publique, etc.). L'enjeu de la distance du logement aux pôles attractifs devient alors majeur et se noue autour de l'organisation des transports et de leur coût généralisé (coût monétaire, temps passé, confort, sécurité, etc.).

Dans une approche simple (*cf.* encadré 2), chaque ménage détermine le prix unitaire (au mètre carré) qu'il est prêt à payer pour chaque parcelle (offerte sur le marché), au terme d'un processus de choix sous contrainte : il arbitre entre le bien « logement » (caractérisé par sa surface, sa qualité, etc.) et un bien « composite » (vie quotidienne, etc.), sous sa contrainte de revenu disponible après déduction de sa dépense de transport liée à la situation du logement dans l'espace urbain. On montre alors (Fujita, 1989 et Fujita et Thisse, 2002) que plus le coût de transport est élevé (plus le

revenu restant disponible est réduit), plus le ménage arbitre en faveur du logement au détriment du bien composite, ce qui implique une diminution du prix unitaire du logement par rapport au prix unitaire du bien composite (adopté comme unité de compte).

Autrement dit, le prix unitaire que le ménage est prêt à payer pour son logement est une fonction décroissante de sa dépense de transport, donc de la distance entre ce logement et les pôles attractifs. Mais bien entendu, ce prix est d'autant plus élevé que le ménage dispose d'un revenu élevé. De sorte que, à proximité des pôles attractifs, un ménage aisé est toujours prêt à payer un prix unitaire de logement plus élevé qu'un ménage modeste. Le fonctionnement libre du marché conduit chaque propriétaire de terrain constructible à vendre au plus offrant. L'équilibre du marché se traduit donc par une courbe du prix de transaction du terrain qui est maximale près des centres attractifs et décroît en s'éloignant d'eux : tel est le phénomène de rente foncière différentielle. Son corollaire est une occupation de l'espace aréolaire, avec constitution, autour des pôles attractifs, d'un premier cercle occupé par les ménages disposant des revenus les plus élevés, puis de couronnes circulaires successives rangées par ordre décroissant de revenu disponible des ménages qui les occupent.

Bien entendu, de nombreux facteurs (topographie des sites, évolution des facteurs d'attractivité au cours de l'histoire, durée de vie des logements, etc.) rendent le schéma ci-dessus simpliste et le découpage réel en quartiers beaucoup plus complexe. Pour autant, la rente foncière est un fait avéré et observable : ainsi, le prix des logements au mètre carré au cours du deuxième trimestre 2002 s'étalait dans Paris de 6 300 euros aux Champs Élysées à 1 800 euros à la Goutte d'Or et, en Petite couronne, de 4 200 euros à Neuilly à 1 200 euros à Saint-Denis<sup>(74)</sup>. Selon une analyse économétrique portant sur l'Île-de-France et distinguant 14 zones hiérarchisées, l'éventail des prix en 2001 allait même de 1 à 8 (B. Filippi)<sup>(75)</sup>.

En matière foncière, la « main invisible » accomplit donc un tri qui ressemble fort à une distillation fractionnée. Elle divise l'espace urbain en aires occupées par des strates d'habitat reproduisant la stratification des revenus. Elle produit de la ségrégation urbaine et elle éloigne de la mixité sociale. Ce mouvement divergent ne joue pas seulement sur l'extrémité la plus démunie du corps social : il en affecte l'éventail tout entier. La conséquence de cette analyse est que la poursuite d'un objectif de mixité sociale, si un tel objectif est bien confirmé, est une opération lourde, puisqu'elle doit surmonter les forces spontanées du marché. Le défi est donc de très grande envergure.

(74) *Le Monde* du 14 octobre 2002.

(75) Contribution de B. Filippi au groupe de travail du CAE, miméo.

## 2. Mécanisme socio-économique de la rente foncière différentielle

Un aperçu de la formation de la rente foncière différentielle et de la polarisation sociale de l'espace urbain peut être fourni par un modèle très simplifié inspiré de Fujita (1990).

Dans ce modèle, la ville est symbolisée par un centre entouré de zones d'habitat. Le centre est une zone d'activité où les habitants de la ville travaillent et produisent le bien composite qu'ils consomment. Les habitations sont construites sur des parcelles appartenant à des propriétaires fonciers<sup>(\*)</sup> qui vendent (ou louent) chacune d'entre elles au ménage le plus offrant.

Soit un ménage disposant d'un revenu  $R$ . Il doit choisir (simultanément) d'une part la quantité  $z$  de bien composite qu'il consomme (dont le prix unitaire est supposé égal à 1), d'autre part son habitation, caractérisée par sa distance  $r$  au centre ville et le coût de transport associé  $a.r$ , par sa surface  $s$  et par son prix au mètre carré  $p$ . Ce ménage est censé maximiser son utilité  $U(s, z)$  sous sa contrainte de budget qui peut s'écrire :  $Z = R - a.r - p.s$ . La figure 1 représente dans le plan  $(s, z)$  la courbe d'indifférence correspondant à la valeur  $V$  de l'utilité ressentie par le ménage ; elle représente aussi la droite budgétaire, qui coupe l'axe vertical au point  $A$  d'ordonnée  $(R - a.r)$  et dont la pente (en valeur absolue) vaut  $p$ . Si  $p$  est suffisamment faible, la droite coupe la courbe en deux points  $B$  et  $B'$  qui sont les deux choix possibles pour le ménage, lui procurant la satisfaction  $V$  en habitant à la distance  $r$  du centre ville. S'il se trouve en concurrence pour acquérir (ou louer) cette parcelle, ce ménage peut, tout en maintenant son niveau de satisfaction  $V$ , augmenter le prix  $p$  qu'il est prêt à payer. La droite de budget pivote alors autour du point  $A$  et les deux points  $B$  et  $B'$  se rapprochent l'un de l'autre. La position limite est la tangente menée par le point  $A$  à la courbe d'indifférence  $V$ . Le prix maximum  $p$  compatible avec le niveau de satisfaction  $V$  est égal à la pente de cette tangente. L'image du choix est alors le point  $D$ , qui détermine simultanément les trois valeurs  $(p, s, z)$  correspondant à l'enchère maximale du ménage, pour les valeurs considérées de la distance  $r$  et de la satisfaction  $V$ .

Supposons maintenant qu'il existe un certain nombre  $N$  de ménages appartenant à la même catégorie sociale et, pour simplifier, tous identiques. L'usage du sol étant exclusif, ils ne peuvent pas habiter à la même distance  $r$  du centre, mais à l'équilibre résidentiel, il est logique de supposer qu'ils ressentent tous le même niveau de satisfaction  $V$ . Pour ces ménages, on peut examiner la variation des inconnues  $(p, s, z)$  en fonction de la distance  $r$  au centre ville. L'allure des courbes  $p(r)$  et  $s(r)$  est indiquée par les figures 2a et b. Lorsque  $r$  augmente, le prix  $p$  décroît et la surface  $s$  croît. Le propriétaire foncier d'une parcelle située près du centre tire donc de tout mètre carré de son terrain une rente foncière plus élevée que le propriétaire d'une parcelle plus éloignée. C'est le phénomène de la rente foncière différentielle.

Supposant maintenant qu'il existe deux catégories sociales distinctes de ménages, repérées par les indices  $i$  et  $j$ , cette dernière disposant d'un revenu

(\*) Ces propriétaires fonciers habitent eux même dans la ville, du moins dans le modèle le plus simple.

plus élevé. On s'attend à ce que les zones d'habitat soient séparées par une limite. Sur cette limite située à une distance inconnue  $r^*$  du centre ville, les prix d'enchères sont égaux :  $p_i(r^*) = p_j(r^*)$ . Qui habite près du centre ? Empiriquement, les résultats sont contrastés : aux États-Unis ce sont les ménages pauvres  $i$  tandis que les ménages riches  $j$  habitent à la périphérie, alors que l'on observe le contraire en France (même si on décèle certaines évolutions « à l'américaine »). En fait, le basculement dépend de plusieurs facteurs complexes. L'un d'eux est le rapport  $(a / r)$  entre le coût unitaire de transport (coût généralisé : monétaire, valeur du temps, sécurité, etc.) et le revenu : on peut montrer que les ménages riches habitent au centre si  $\frac{R_j}{a_j} < \frac{R_i}{a_i}$  (figure 3). D'autres facteurs peuvent intervenir, notamment la présence d'aménités urbaines dont la part dans la consommation croît plus vite que le revenu (bien de luxe).

Les résultats ainsi résumés suffisent à mettre en évidence la variation des prix des terrains à usage d'habitation selon la distance et la polarisation sociale de l'espace. Ce modèle simplifié permettrait en outre de déterminer la taille de la ville en fonction d'une part du nombre  $N_i$  et  $N_j$  des deux catégories de ménages, d'autre part du prix des terrains à la limite extérieure de la ville (prix des terrains agricoles). On pourrait en déduire notamment la dimension de l'étalement urbain, ainsi que toutes les inconnues restantes, telles que les niveaux de satisfaction effectivement atteints  $V_i$  et  $V_j$ .

Figure 1

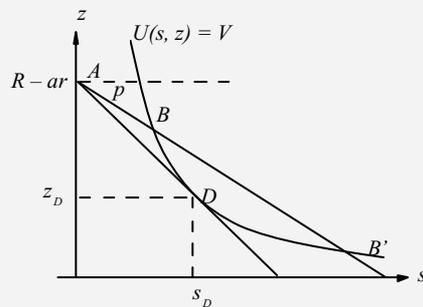


Figure 2a

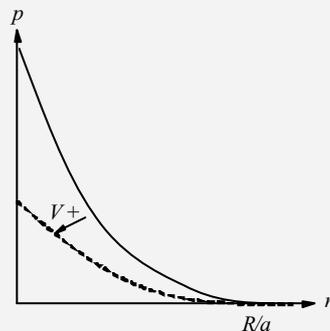


Figure 3

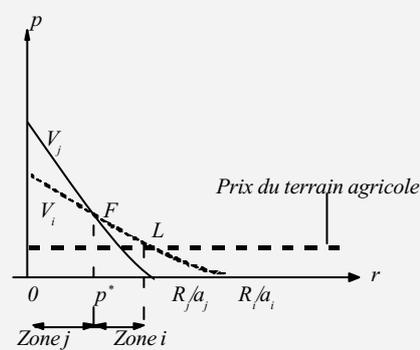
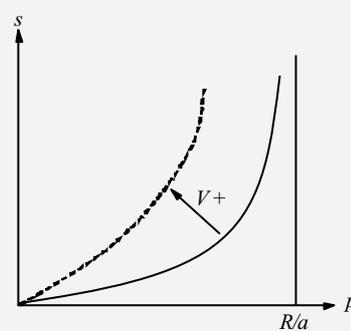


Figure 2b



### 2.2.3. Les effets de club, de réseaux et de communautés

La division de l'espace urbain n'est pas un pur effet des choix individuels sous contrainte de revenu restant disponible après dépense de transport. Elle constitue un phénomène complexe mettant en jeu de très nombreuses composantes du vaste champ disciplinaire des sciences humaines. On se limitera ci-après à deux aspects qui recourent l'approche économique :

- le premier phénomène tient à l'existence, au sein de chaque groupe social ou communauté, de relations internes qui en constitue le ciment. La pratique de l'entraide non marchande est répandue au sein des groupes à faibles revenus, mais il existe aussi des formes plus élaborées de mutualisation des risques, par exemple par mise en place de cautions collectives, voire de financements (« tontines », etc.). On a en outre pu mettre en évidence le rôle de réseaux par lesquels les individus obtiennent les différentes informations leur permettant d'accéder au marché du travail ou du logement, mais aussi de développer des activités commerciales ou industrielles (Rauch et Casella, 2002). Des travaux empiriques ont montré que les réseaux de ce type contribuent à expliquer le maintien d'effets frontières entre pays, même intégrés au sein de l'Union européenne, ou entre départements français (Combes, Lafourcade et Mayer, 2003) ; on peut avoir l'intuition qu'ils jouent aussi un rôle dans la différenciation des quartiers au sein de la ville ;

- le second phénomène, qui est en quelque sorte l'image inversée du premier, réside dans la manifestation de préférences de voisinage. Il révèle une propension des ménages à rester « entre soi », et constitue une forme d'effet de club. Les critères du club peuvent être divers : niveau de richesse, appartenance à une communauté religieuse, philosophique, culturelle, voire ethnique, etc. Ce type de comportement a été en particulier observé aux États-Unis (Galster, 2000) où les classes dominantes abandonnent certains quartiers (on parle alors de « *White Flight* ») lorsque la concentration de population d'autres origines ethniques y dépasse certains seuils (*Tipping Point*). Cependant, d'autres études (Wilson, 1987 et Akerlof et Kranton, 1997) ont montré que la concentration de groupes sociaux ou ethniques dans certaines zones du territoire peut être due à une volonté propre de se rassembler en communautés.

Sur la dimension sociale de la différenciation des quartiers vient ainsi se greffer une dimension communautaire. Sa prise en compte, sans être entièrement étrangère à la problématique économique, la déborde largement, notamment dans la mesure où elle fait intervenir des caractéristiques historiques, sociologiques, culturelles, philosophiques et politiques qui diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. S'il en était besoin, un exemple saisissant de ces spécificités est fourni par le parallèle entre l'approche du problème des quartiers en difficulté aux États-Unis et en France (Donzelot et Mével, 2001).

Ainsi, aux États-Unis, où les quartiers en difficulté (essentiellement les « *inner cities* ») sont peuplés par des communautés quasi-exclusivement afro-américaines, les politiques publiques ont successivement suivi trois orientations principales. Dans les années soixante, marquées par la lutte pour

l'égalité des droits civiques, a été adoptée la stratégie « *people* », visant à aider les populations défavorisées à sortir des ghettos pour accéder, hors de ces derniers, à l'école (« *busing* »), au logement (arrêt Gautraux et programme « *Moving to Opportunity* ») et aux emplois (« *affirmative action* ») ; mais il apparut qu'elle contribuait à vider ces quartiers sensibles de leurs élites. Il lui fut alors substitué la stratégie « *space* », faisant porter l'effort sur la requalification des quartiers et sur leur développement économique. Elle se révéla pourtant inapte à prendre en compte les causes trop complexes du chômage et de la pauvreté persistants dans ces quartiers. Finalement, fut adoptée la stratégie « *community* », qui cherche à favoriser la montée en puissance (« *empowerment* ») des initiatives des communautés elles-mêmes, organisées en « *Community Development Corporations* » (CDC) et dont les habitants sont impliqués au moyen de procédures électives. Surtout actives dans le domaine du logement, elles jouent également un rôle dans celui des zones d'activités (« *Empowerment Zone / Enterprise Community* »).

En France, comme on l'a vu, les quartiers en difficultés sont pour l'essentiel le produit de transformations complexes des zones d'urbanisme fonctionnel créées dans les années cinquante à soixante-dix. Leur population est hétérogène, même si les étrangers ou supposés tels y sont sur-représentés et si différents facteurs poussent à leur concentration. Dès le rapport Dubedout (1983), le développement social des quartiers préconisait de conjuguer une requalification du cadre bâti et un développement social s'appuyant sur la participation active des populations à travers le mouvement associatif. Cette implication a porté quelques fruits, notamment à Roubaix Alma gare (Donzelot et Mével, 2001) ou en Seine Saint-Denis (Wuhl, 2002), mais elle n'a pas connu de véritable essor.

#### 2.2.4. *Éléments d'économie publique*

Les diverses forces évoquées ci-dessus poussent toutes à la perpétuation de la stratification sociale de l'espace urbain. Une analyse empirique en cours de publication (Cavailhès, 2003) apporte un éclairage intéressant sur l'importance relative des mécanismes en jeu. Elle montre notamment que l'effet lié aux dépenses de transport est net, mais que celui de la préférence pour un voisinage homogène est plus marqué encore. C'est donc aller à l'encontre de ces tendances lourdes que de vouloir lutter contre la formation de « ghettos » et pour la mixité sociale. Il importe en conséquence d'analyser les raisons qui justifient de relever ce défi. Dans le domaine économique, elles sont de plusieurs ordres.

##### 2.2.4.1. La préoccupation d'efficacité

La polarisation sociale de l'espace peut en effet, en premier lieu, conduire à des équilibres inefficaces, comme on l'a déjà vu à propos de l'éducation et de la formation : une ouverture trop forte de l'éventail des inégalités au sein de la ville peut provoquer à long terme un déficit de croissance économique. Et si la combinaison optimale entre travailleurs qualifiés et non qualifiés ne peut plus être convenablement assurée, une partie de la main d'œuvre peut se retrouver rejetée dans le sous-emploi. En outre, dès

lors qu'il existe du chômage, quelle qu'en soit la nature autre que frictionnelle, le fonctionnement du marché foncier tel que décrit plus haut agit comme un multiplicateur. Les mécanismes d'accès au logement tendent à concentrer les chômeurs dans les quartiers les moins attractifs, ce qui aggrave leurs difficultés d'accès à l'emploi et alimente le phénomène d'hystérésis déjà mentionné, par érosion des compétences et découragement. Ces quartiers sont ainsi exposés à un risque de rupture qualitative : une partie croissante de leur population n'a plus de raison de se rendre dans la ville et les quartiers sont alors menacés de dérive vers l'exclusion. Une telle situation est manifestement contraire à l'optimum socio-économique en ce qu'elle s'accommode d'un sous-emploi durable et même cumulatif de forces productives. Il importe donc d'éviter un décrochage des quartiers en difficulté par rapport au reste de la ville.

La voie consistant à encourager les habitants à prendre eux-mêmes des initiatives pour requalifier et revitaliser leur quartier n'est pas à négliger. Comme on l'a vu, c'est celle qui est adoptée aux États-Unis, où elle semble produire des résultats positifs ; mais elle s'appuie sur des communautés qui sont plus concentrées et surtout plus homogènes qu'en France. De plus, cette solution implique un certain enfermement de la communauté sur elle-même et l'acceptation délibérée du développement « d'effets-frontières » de ces quartiers entre eux et avec le reste de la ville. Une telle fragmentation communautaire de l'espace urbain a des conséquences restrictives sur l'éventail potentiel de choix des habitants et sur la mise en valeur de leurs talents au bénéfice de l'agglomération. Elle n'est donc pas dénuée d'inconvénients, même du seul point de vue de l'efficacité.

#### 2.2.4.2. L'existence d'externalités

Une raison supplémentaire d'agir réside dans l'émergence d'externalités négatives que la dérive de certains quartiers peut entraîner sur le reste de la cité. L'existence de quartiers en difficulté peut nuire à l'image, à la réputation, à l'attractivité de la ville. La théorie économique atteste largement, comme on le sait, qu'en cas d'externalités, l'optimum socio-économique ne peut être atteint par le fonctionnement spontané du marché et requiert une intervention publique.

#### 2.2.4.3. La préoccupation de justice sociale

Au-delà de cette préoccupation d'efficacité, qui justifie l'objectif de mixité sociale, l'existence de quartiers en difficulté est manifestement contraire à l'équité en ce qu'elle laisse subsister les habitants de ces quartiers dans un niveau de vie dégradé par rapport au reste de la ville. Dans le cadre déjà évoqué de la théorie du bien-être, la recherche d'une meilleure justice sociale conduirait à pratiquer une politique redistributive, consistant à ramener l'éventail des revenus dans des limites jugées convenables par un système de prélèvements et de transferts (en principe forfaitaires), puis à laisser jouer librement le marché (supposé concurrentiel). On a vu que si cette démarche avait inspiré la réforme de 1977, elle avait buté sur l'insuffisance des financements.

L'approche des inégalités en termes de revenus a cependant un caractère réducteur. Comme le souligne Sen (2000), il est plus judicieux de réorienter l'analyse de la pauvreté en passant de la faiblesse du revenu à l'insuffisance de *capacités* de base, définies comme l'ensemble des *fonctionnements* qu'une personne peut réellement accomplir dans la sphère sociale pour choisir librement son type de vie. Il fait de ce point de vue peu de doute que « *l'ensemble-capacités* » est autrement plus restreint pour l'habitant d'une zone sensible que pour celui des quartiers moyens, sans même parler des quartiers les plus prisés.

Enfin, du point de vue de la position originelle sous le « voile d'ignorance » (Rawls, 1987), la stratification sociale de l'espace urbain apparaît plus injuste encore à l'égard des descendants : ceux qui naissent dans les quartiers sensibles ont de ce fait même des perspectives de conditions de vie fortement dégradées par rapport aux autres enfants de leur âge. Il y a donc de très fortes raisons socio-économiques de contrecarrer les forces de relégation et de s'efforcer d'établir « l'égalité des possibles » (Maurin, 2002). Les préoccupations de justice sociale plaident donc très fortement, elles aussi, en faveur de l'objectif de mixité sociale.

### 3. L'accès aux équipements collectifs

#### 3.1. Faits stylisés

##### 3.1.1. Les inégalités de ressources fiscales et leur correction

Les communes connaissent des situations fort inégales de leurs ressources financières et de leurs dépenses (aussi appelées « charges »). Une étude portant sur la région Île-de-France en fournit un exemple frappant (IAURIF, 2001b). Au sein des 242 communes de plus de 10 000 habitants de la région, elle met en regard les 10 communes les plus pauvres et les 10 communes les plus riches, pour l'année 2000. Les ressources fiscales proviennent des bases imposables, auxquelles viennent s'appliquer les taux des taxes communales<sup>(76)</sup> votées par le Conseil municipal. Les bases imposables des deux groupes de communes sont mentionnées dans le tableau 2. Le ratio entre les communes riches et les communes pauvres est de près de 6 sur l'ensemble des bases, allant d'un peu plus de 2 pour la taxe d'habitation<sup>(77)</sup> à plus de 17 pour la taxe professionnelle. Cette dernière représente d'ailleurs plus de 60 % des bases des communes riches mais seulement 20 % des bases des communes pauvres. On voit à quel point les zones urbaines défavorisées sont pénalisées par rapport aux communes abritant des zones d'activité économique.

(76) Taxes d'habitation, taxe sur la propriété foncière bâtie, taxe sur la propriété foncière non bâtie, taxe professionnelle – dont l'État a repris à sa charge la part assise sur les salaires.

(77) Ainsi que pour le foncier non bâti, qui pèse peu.

L'image est inversée en termes de taux d'impôts : la pression fiscale est deux fois plus forte dans les communes pauvres que dans les communes riches, alors que le produit fiscal par habitant est de 2 379 francs pour les premières et de 7 428 francs pour les secondes, c'est-à-dire plus de trois fois supérieur.

Le système de dotations atténue l'écart de ressources. Si l'on cumule la dotation forfaitaire et la dotation de solidarité versées par l'État, le fonds national de péréquation et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, le transfert par habitant est de 2 428 francs dans les communes pauvres et de 428 francs dans les communes riches. Après transferts, les ressources fiscales par habitant sont ainsi de 4 412 francs dans les communes pauvres et de 7 963 francs dans les communes riches (qui sont donc encore de 80 % supérieures). Il faut aussi tenir compte des autres recettes, provenant principalement de la tarification de certains services publics non gratuits : elles représentent par habitant 2 224 francs dans les communes pauvres et 2 627 francs dans les communes riches, qui paient ainsi à peine plus cher (18 %) que les usagers des communes les plus démunies.

## 2. Bases fiscales en 2000 des 10 communes les plus riches/pauvres de la région Île-de-France

*En francs par habitant*

	10 « pauvres »		10 « riches »		Ratio
	(a)	Structure en %	(b)	Structure en %	b/a
Base taxe d'habitation	7 222	47,6	15 336	17,1	2,12
Base taxe foncière bâtie	4 858	32,0	19 607	21,9	4,04
Base taxe foncière non bâtie	17	0,1	35	0,0	2,06
Base taxe professionnelle	3 067	20,2	54 710	61,0	17,84
Total	15 164	100,0	89 688	100,0	5,91

Source : IAURIF (2001b).

Les disparités de ressources financières propres ont leur contrepartie dans les disparités des dépenses communales. En termes de dépenses courantes, c'est-à-dire de fonctionnement des services publics municipaux, le montant par habitant en 2000 était de 6 636 francs dans les communes pauvres et de 10 580 francs par habitant dans les communes riches, c'est-à-dire 60 % de plus. Encore ce décalage important rend-il imparfaitement compte des différences d'accès aux biens publics locaux entre les deux types de communes : il faudrait tenir compte du fait que les besoins de base sont certainement supérieurs dans les communes pauvres qui comptent une proportion plus élevée d'enfants (besoins en crèches, écoles maternelles, etc.), de ménages monoparentaux, de chômeurs et de personnes à bas revenus<sup>(78)</sup>.

(78) On pourrait ajouter les dépenses d'entretien courant notamment pour effacer les graffitis, le financement des associations de prévention de la délinquance, etc.

Un problème du même ordre se pose pour le budget d'investissement, même si les communes pauvres peuvent bénéficier de taux d'aide supérieurs, notamment dans le cadre des grands projets de ville. Il est en effet clair que le potentiel d'emprunt des communes pauvres est beaucoup plus réduit que celui des communes riches, alors même que ces dernières ont des capacités d'autofinancement plus élevées.

### 3.1.2. L'accès aux équipements collectifs

Les équipements collectifs sont des biens publics dont la facilité d'accès détermine le niveau d'intégration des citoyens. Certains sont de la responsabilité directe de l'État (justice, police, éducation, etc.), d'autres sont dispensés par de grands services publics, tel que l'hôpital ou la poste, dont le rôle en matière de lien social – comme celui de la caisse d'allocation familiale ou de l'agence nationale pour l'emploi – est souvent souligné (Delarue, 1991). L'évaluation du niveau d'accès des citoyens des zones urbaines sensibles à ces biens publics revient par conséquent à s'interroger sur l'efficacité de l'action de l'État et des services publics nationaux en charge de leur fourniture.

Les premiers inventaires effectués au moment du lancement de la politique de la ville ont mis en lumière certaines défaillances publiques à ce sujet et, bien que des efforts de rattrapage aient été engagés et qu'une certaine remise à niveau en ait résulté, il reste encore beaucoup à faire au plan quantitatif. Une autre critique a été formulée (Delarue, 1991), cette fois sur l'organisation locale des services publics nationaux, qui ressemblaient davantage à « un pain d'épices » (tranches verticales) qu'à « un mille feuilles » (couches horizontales), de sorte que les fonctionnaires chargés de mettre en œuvre les différentes politiques publiques et sociales s'ignoraient mutuellement, ce qui donnait aux habitants l'impression de dépendre d'une multitude bureaucratique éclatée. Là aussi, si des progrès ont été accomplis, notamment sous l'égide des sous-préfets à la ville, il est certainement possible d'aller encore de l'avant.

Ainsi, si l'éducation est un service public de première importance assuré par l'État, les établissements destinés à l'enseignement sont à la charge des collectivités territoriales. On a déjà vu que la répartition des établissements n'était pas homogène, mais au contraire corrélée à la division sociale de l'espace (*cf. supra*). Il paraît dès lors évident que les communes ne sont pas sur un pied d'égalité pour faire face aux dépenses relatives aux écoles maternelles et primaires, dont la charge leur incombe, celle-ci étant naturellement proportionnellement beaucoup plus lourde pour les communes pauvres que pour les communes aisées. Le problème est en fait plus général et concerne les équipements et services collectifs qui relèvent des compétences communales (petite enfance, centres de loisir enfantin, cantines scolaires, équipements sportifs, bibliothèques, conservatoire, arts plastiques, équipements culturels, maison des jeunes, maisons de quartier, sans parler

du centre communal d'action sociale (CCAS) ; mais aussi voirie, assainissement, ordures ménagères, etc.). La question est de savoir si les habitants des quartiers en difficulté ont accès aux principaux services publics locaux dans des conditions comparables à la moyenne nationale.

On ne dispose pas, pour y répondre, d'un inventaire détaillé par quartier, mais seulement d'un inventaire communal, qui soulève d'ailleurs des difficultés d'interprétation. Néanmoins, une étude portant sur la région Île-de-France fournit de précieuses indications sur le lien entre éloignement urbain et accès aux équipements collectifs (Préteceille, 2000). Ce travail considère six types d'équipements : les crèches, les équipements culturels, les équipements sportifs, les équipements hospitaliers, les professions de santé et les bureaux de poste. Pour cinq d'entre eux – les équipements sportifs étant exceptés – les analyses sur des données datant du début des années quatre-vingt-dix montrent l'existence d'un lien fort entre le niveau d'équipement, la centralité urbaine et l'ancienneté de l'urbanisation (Préteceille, 2002). L'auteur parvient ainsi à distinguer un premier ensemble constitué de quartiers supérieurement équipés, situés à l'intérieur de Paris, et de quartiers bien équipés, situés dans Paris mais aussi en proche banlieue ou dans des grosses communes-centres de la deuxième couronne. Suivent la majorité des communes de la première couronne et des grosses communes-centres de la deuxième couronne, assez bien équipées : elles ne sont supérieures aux quartiers parisiens que pour certains équipements en nombre limité, comme les bibliothèques publiques, les MJC ou les salles de sport. Les communes à la fois petites et périphériques ferment la marche.

De quelles dynamiques ces inégalités sont-elles le résultat ? La comparaison avec les résultats du début des années soixante-dix (Pinçon, Préteceille et Rendu, 1986), lorsqu'elle est possible, donne à voir, dans l'ensemble, une amélioration sensible, ou le maintien du niveau d'équipement des espaces les plus centraux de la région urbaine et une amélioration nettement plus faible pour les espaces les plus sous-équipés qui sont aussi les plus périphériques. Cette évolution pose problème à double titre. D'une part, elle contraste avec l'évolution démographique, qui a vu la décroissance de la population dans la partie centrale, Paris et la première couronne, et sa croissance dans la deuxième couronne. Le fort potentiel d'équipement des espaces centraux profite donc à une population plus réduite, alors que la population augmente dans des zones peu équipées où le niveau d'équipement progresse plutôt moins. D'autre part, les choix résidentiels des catégories supérieures et la logique du marché foncier et immobilier tendent à leur réserver une part croissante de ce fort potentiel des espaces centraux, alors que les catégories populaires sont elles-mêmes de plus en plus périphériques. La progression générale du niveau d'équipements collectifs locaux se fait donc selon une logique spatiale qui creuse l'écart entre les quartiers pauvres et les quartiers riches.

### 3.1.3. L'accès aux réseaux de transport

« L'organisation urbaine manifeste très concrètement la coupure : la cité est à l'extrémité. La rupture ressentie par les habitants des quartiers trouve sa source dans ce sentiment d'extrémité » (Delarue, 1991). L'isolement, qui est à l'exact opposé de l'intégration, peut d'abord avoir des causes physiques liées aux carences du réseau de transport. Une telle situation restreint à la fois les possibilités de développement économique des quartiers périphériques et la mobilité de leurs habitants. C'est à partir de 1988 que cette question est devenue un thème majeur de la politique de la ville. Le Conseil national des transports (CNT) lui a ainsi consacré en 1991 son rapport « transports urbains et exclusion sociale », dans lequel il soulignait notamment l'existence d'inégalités de desserte de transports collectifs, de qualité de services et de tarifs. Depuis lors, les déplacements constituent un volet important des contrats de ville et les plans de développement urbain (PDU) doivent désormais considérer le désenclavement des quartiers en difficulté comme un objectif prioritaire devant être atteint en collaboration avec les responsables du développement social des quartiers<sup>(79)</sup>.

Les quartiers en difficulté sont très hétérogènes. Ils ne sont pas tous éloignés des centres-villes, mal desservis par les transports, enclavés ou situés à proximité d'infrastructures bruyantes créant des coupures physiques. Pour nombre d'entre eux cependant les populations, souvent « captives » (faible taux de motorisation), se plaignent de dessertes insuffisantes, de temps de parcours et de délais d'attente trop longs, de fréquences de desserte trop faibles, voire inexistantes (le soir ou le week-end). Les besoins concernent non seulement les déplacements radio-concentriques, mais aussi les liaisons périphériques entre quartiers et parfois même les déplacements internes au quartier.

Certaines de ces difficultés ont trouvé une ébauche de solution, par le renforcement des dessertes régulières mais aussi la création de nouveaux types de services (service à la demande, avec réservation – tel qu'« AlloBus Roissy » en Île-de-France – et la mise en place de systèmes de substitution mobilisant taxis et/ou bus). Des réalisations nouvelles ont également vu le jour, notamment sous la forme d'infrastructures de transports en commun en site propre (TCSP), et plus particulièrement de tramways, menées de pair avec des opérations de requalification urbaine, par exemple à Nantes/Rezé, à Strasbourg, dans le Val-de-Marne (TVM) ou à Saint-Denis-Bobigny. Des contrats de modernisation ont par ailleurs été signés entre l'État et les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU), qui participent aux commissions de développement social des quartiers. Les adaptations ont également porté sur les prix des transports publics.

(79) Cf. Catherine Chartrain, Conseil national des transports, contribution au groupe de travail du CAE.

La plupart des agglomérations ont ainsi mis en place une grille tarifaire liée aux conditions de ressources, le syndicat des transports franciliens (STIF) créant par exemple la carte « solidarité transport ». De plus, en application de l'article 123 de la loi SRU, les personnes dont les revenus sont inférieurs ou égaux au plafond fixé par la couverture maladie universelle (CMU) bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 %. L'évaluation des appels à projet « transports publics et intégration urbaine » fournira prochainement des éléments documentés qui permettront de procéder à un examen empirique des actions engagées. Enfin, le programme « mobilité urbaine », relancé en avril 2002 par le ministère de l'Équipement et le ministère délégué à la Ville, vise à soutenir le développement de services innovants en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de leurs habitants. Mais il est certain que, d'une part, les besoins en la matière demeureront considérables et que, d'autre part, les réseaux de transports ne sont pas les seuls qu'il importe de développer.

## **3.2. Éléments d'analyse économique**

### *3.2.1. Les biens publics locaux*

On sait depuis Tiébout (1956) que les électeurs « votent avec leurs pieds », c'est-à-dire s'installent dans la circonscription où le taux de prélèvement obligatoire est le mieux en rapport avec le niveau des biens publics locaux qui en est la contrepartie. Une analyse récente (Jéhiel et Scotchmer, 2001) montre comment les membres d'une population qui ont des disponibilités différentes à payer pour les biens publics se regroupent dans un certain nombre de communes qui ont des niveaux de biens publics différents. Ce résultat est valable, non seulement dans l'hypothèse de libre circulation de Tiébout, mais aussi, propriété remarquable, dans celle où chaque circonscription décide à la majorité simple. La « main invisible », s'appuyant sur la mobilité spatiale, crée, cette fois encore, une stratification de l'espace, ici en termes de biens publics locaux. Il serait certainement intéressant à l'avenir d'enrichir ces analyses en tenant compte de rétroactions résultant de ces disparités spatiales de biens publics<sup>(80)</sup>. On pourrait ainsi intégrer à ces modèles l'insuffisante mobilité de certains membres de la population ou l'apparition d'externalités négatives liée aux degrés différents d'accès aux biens publics locaux.

Au plan de l'action publique, le constat de très fortes disparités de potentiel fiscal entre les communes, mentionné ci-dessus, a conduit le législateur à mettre en œuvre des mesures correctrices. Les unes sont passées par des mécanismes de péréquation à travers les divers fonds évoqués ci-dessus. Une analyse récente (Gilbert et Guéguant, 2001) des effets redistributifs de ces dotations, évalués en prenant en compte les trois critères pertinents que sont l'effort fiscal, les charges et une pondération démographique, conduit à la conclusion que la péréquation ainsi pratiquée réduit de 30 % les

(80) Voir, sur ce point également, Moizeau (2002).

inégalités de potentiel fiscal des communes. Il paraît clair que les grands projets de ville justifient un effort d'aide supplémentaire.

Un autre dispositif correcteur prend sa source dans la coopération intercommunale, qui a été substantiellement relancée par la loi du 12 juillet 1999, modifiant les communautés urbaines et créant les communautés d'agglomération et les communautés de communes, avec une incitation financière à la clé. Pour ne s'en tenir qu'aux communautés d'agglomération, elles exercent désormais de plein droit, en lieu et place des communes membres, un certain nombre de compétences. On peut à cet égard citer : l'aménagement de l'espace communautaire (organisation des transports urbains), l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire (programme local de l'habitat, politique du logement social et du logement des personnes défavorisées) ; la politique de la ville (dispositif contractuel de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositif de prévention de la délinquance).

Ces dispositions sont incontestablement cohérentes avec les enseignements de l'analyse économique relative au fédéralisme fiscal. La mise en place d'une « gouvernance urbaine » à l'échelle de l'agglomération est un progrès considérable qui permet de saisir au niveau pertinent tous les effets d'échelle ou les externalités qu'un traitement fragmenté entre communes indépendantes condamnerait à sous-estimer. Il reste que la communauté d'agglomération est un établissement public constitué de communes membres, dont l'assemblée délibérative n'est pas élue au suffrage universel. Cette structure décisionnelle est donc propice à la formation de coalitions stratégiques dont la théorie des jeux montre toute la complexité et les risques d'instabilité. Cette réforme ne permet donc pas de garantir que les quartiers défavorisés ne continueront pas d'être tenu en lisière par une majorité de communes aisées préférant rester « entre soi ».

### *3.2.2. La question de la coopération des acteurs*

Au-delà du montant des fonds publics disponibles, les modalités de leur mise en œuvre conditionnent fortement la pertinence des actions entreprises et leur efficacité par rapport à l'objectif d'intégration sociale. Il faut ainsi, pour qu'un projet local puisse réussir, qu'il fasse l'objet d'un diagnostic partagé, que la problématique du potentiel de développement du quartier soit débattue, que les orientations stratégiques suscitent non seulement l'adhésion, mais surtout la participation des habitants à la mise en œuvre ainsi qu'au processus de suivi-évaluation (Bonetti, 2001). Certes, un tel processus participatif ne va pas sans difficultés, comme le révèle par exemple l'analyse de la pratique des conseils de quartiers (Bacqué et Sintomer, cités dans Wuhl, 2002) : les acteurs politiques ou administratifs se trouvent dans une situation concrète d'asymétrie rémanente d'information et ne peuvent entièrement se départir d'une position hégémonique et il existe presque toujours un déficit de représentation des populations les moins intégrées. Il reste que de tels processus coopératifs sont prometteurs (Wuhl, *jam cit.*).

### 3. Participation des habitants : l'expérience des Pays-Bas

Les politiques d'intégration urbaine sont souvent considérées comme idiosyncratiques : les comparaisons internationales en la matière ont en conséquence une portée théorique et pratique limitée, même si elles conservent un intérêt informationnel évident (OCDE 1996, Donzelot et Jaillet 1996). À cet égard, un des cas les plus intéressants pour éclairer la situation française paraît être celui des Pays-Bas (Barou 1997 et Baillergeau 2002), où une grande attention a toujours été accordée à la participation active des populations résidentes à la gestion de leur quartier en difficulté (« *opbouw* »), les modalités de cette participation ayant sensiblement évolué dans la période récente.

Dans le droit fil de l'histoire du pays, dont l'unité civile repose sur la reconnaissance au sein de la société de « piliers » (« *verzuiling* ») d'inspirations religieuses ou philosophiques distinctes (« pilier catholique », « pilier protestant », « pilier socialiste ») et de la recherche de solutions consensuelles entre ces piliers et l'État, la politique menée contre la ségrégation urbaine a d'abord – dans les années quatre-vingt – cherché à encourager l'organisation des habitants concernés en communautés ethniques, culturelles ou religieuses dans le but de faire émerger en leur sein des « *leaders* » susceptibles de s'appuyer dans leur action locale sur des « conseillers en développement communautaire ».

À partir de 1990, sur la base d'une évaluation effectuée par le Conseil scientifique pour la politique gouvernementale critiquant l'expérience en soulignant ses risques de dérive clientéliste, de nouvelles orientations ont été mises en œuvre (« *renovation sociale* »), consistant à considérer les problèmes d'intégration comme touchant les habitants des quartiers en difficulté dans leur ensemble, et non plus les seules minorités culturelles. La participation des populations est donc toujours aussi activement sollicitée, mais elle s'inscrit désormais, d'abord, dans le cadre spatial. Les études de cas réalisées depuis la mise en œuvre de cette nouvelle politique d'intégration urbaine attestent à la fois du succès réel de cette approche et de difficultés persistantes à obtenir une implication forte des populations d'origine étrangère.

#### 3.2.3. La participation des habitants

La participation des habitants à la formation des décisions démocratique portant sur les biens publics locaux, qui les concernent directement, apparaît bien comme une composante essentielle de l'intégration sociale. Des analyses en termes d'économie des mécanismes institutionnels et d'économie politique seraient certainement utiles pour améliorer les moyens d'inciter les habitants à participer activement à l'espace public que constitue leur quartier et les relations de celui-ci avec l'agglomération dans laquelle il s'inscrit. Mais elles ne semblent guère, pour l'heure, avoir été développées, en tout cas en France.

La participation des populations de cultures diverses au choix et à la mise en œuvre des équipements collectifs et des services publics locaux doit d'abord passer par l'exercice plein et entier du suffrage universel à l'échelle de la commune (et, s'il advient, à celle de l'agglomération). Parmi les habitants des ZUS, ceux qui possèdent le droit de vote sont en majorité et c'est tout particulièrement le cas des jeunes majeurs nés en France. Le problème de ce point de vue est que le taux d'abstention aux élections est anormalement élevé, de sorte que la première chose à faire est certainement de promouvoir la mobilisation de l'électorat. Un prolongement consisterait à élargir cet électorat en assouplissant les conditions d'accès à la nationalité française et/ou en accordant aux étrangers le droit de vote pour les élections locales, questions qui font l'objet d'un débat récurrent.

Une tout autre affaire serait d'envisager de renforcer la participation des personnes de cultures diverses en leur reconnaissant des dispositions institutionnelles *distinctes* dans la sphère publique, à l'image de l'*empowerment* pratiqué aux États-Unis. Une fois encore, les contextes sont fort différents (*cf.* encadré 3). Dans les ZUS, les cas où les populations de cultures différentes sont regroupées en communautés homogènes par quartier ne sont pas la règle, mais l'exception. Une solution à la fois plus souple et efficace paraît pouvoir être trouvée par le recours aux associations : celles-ci méritent non seulement d'être consultées, mais surtout de devenir des acteurs des décisions urbaines dans le cadre de conventions passées avec les pouvoirs publics<sup>(81)</sup>.

## Conclusion

Rompre l'enfermement urbain, relancer la circulation sociale, sortir du cercle vicieux où s'entretiennent exclusions et discriminations : telle nous paraît être la voie pour redonner toute sa force à l'intégration sociale dans les zones urbaines sensibles. Celle-ci, comme on l'a vu, passe d'abord par la recreation d'une garantie collective d'activité : il y a un enjeu européen qui doit, une fois encore, être rappelé. Certes, les effets déstructurants du chômage de masse doivent être combattus sans relâche. Mais comment intégrer durablement, si chaque choc macroéconomique emporte avec lui les ponts fragiles qui auront été jetés entre le corps social et ses marges ? Les mesures « structurelles » proposées ici ne sauraient ainsi relancer le processus d'intégration sociale sans l'adoption concomitante, à l'échelle désormais pertinente de l'Union européenne, de véritables politiques de croissance et de plein-emploi. Car si la non-intégration sociale a un coût économique, l'intégration économique européenne a un coût social : telle qu'elle est orientée depuis le Traité de Maastricht, elle revient cher à la société

(81) C'est le cas, par exemple, pour les associations de prévention de la délinquance, mais il est permis de penser qu'il peut aussi en être développé d'autres dans des domaines plus positifs, telles que les expériences d'insertion citées par Wuhl (2002).

française en chômage durable. Rétablir l'intégration dans la sphère publique de ceux qui s'en trouvent – fort involontairement – éloignés, c'est prendre au mot le principe d'égalité qui fonde le pacte républicain. Le décuplement de « l'effort social » en direction de ceux que l'on nomme, au passé comme au passif, « les exclus » de la cité n'y suffirait pas. Ce rapport s'est efforcé de montrer à quel point, au contraire, la question de l'intégration sociale est actuellement dynamique. C'est pourquoi les recommandations qui le concluent visent à rétablir, au seuil de notre société, une véritable égalité d'accès.

Cette égalité ne saurait toutefois être suspendue dans l'éther du formalisme juridique. Elle doit au contraire être située. La différenciation culturelle des membres du corps social, qu'ils soient français ou étrangers, immigrés ou supposés tels, existe et constitue une richesse, et bien souvent un atout, dès lors qu'elle prend sa source dans la sphère privée pour se déployer librement dans l'espace civique. C'est en l'absence de lieux d'intégration sociale des « minorités », au premier rang desquels le marché du travail, qu'elle devient un handicap qui entraîne d'autres. Tout en rejetant fermement le terme de « discrimination positive » – dont l'usage est en soi une discrimination<sup>(82)</sup> – un principe d'action publique, défini par élargissement de la brèche théorique ouverte par Amartya Sen, se formule alors simplement : 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 sous-tend certaines de nos recommandations, est appelé à monter en puissance à mesure que sera mise au jour l'étendue des inégalités de dotations et de capacités dont souffrent les quartiers qualifiés à juste titre de « défavorisés ». Les solutions que nous proposons n'ont rien de miraculeux : elle participe de l'effort constant d'expérimentations successives aujourd'hui indispensable pour contrer le processus de ségrégation urbaine : la réunification de la cité ne sera réalisée qu'à condition de devenir, au-delà de la volonté des mots, une véritable priorité nationale.

---

(82) Songerait-on, par exemple, à qualifier de « discrimination positive » l'aménagement de l'accès à un lieu public pour les personnes handicapées ?

## Chapitre 4

# Recommandations

Compte tenu des réserves émises dès l'introduction de ce rapport sur la complexité du problème que nous avons voulu éclairer, nos recommandations ne pouvaient prendre les traits de solutions univoques, parfaitement abouties, universellement applicables et immédiatement opératoires. Elles se présentent plutôt comme des axes de travail à usage des pouvoirs publics, dégagés à partir de trois idées directrices : la connexion sociale, la cohésion urbaine et la lutte contre les discriminations.

### 1. Mettre en œuvre des plans de connexion sociale

Notre conviction est que chacun a sa place dans le corps social à condition de pouvoir se déplacer. La question de l'immobilité sociale ne saurait pourtant être réduite à sa dimension spatiale. Il importe autant de réduire la distance physique que la distance sociale, qui séparent les populations des zones urbaines sensibles de l'emploi, première marche de l'intégration : c'est le sens que nous donnons à l'idée de « connexion sociale ».

#### 1.1. Réduire la distance physique

Les analyses développées dans le chapitre 2 montrent que l'accès à l'emploi peut être facilité par une politique de *réduction du coût généralisé du déplacement domicile-travail*, notamment au profit des populations qui sont contraintes de résider dans des quartiers dont la connexion avec le bassin d'emploi est la plus onéreuse. Il peut s'agir de la prise en charge d'une partie du tarif des transports collectifs sous la forme d'aides personnelles : le versement d'une indemnité de transport payée par les employeurs, telle qu'il existe par exemple en région Île-de-France, peut ainsi contribuer à réduire la distance à l'emploi. Mais il nous paraît surtout utile de *favoriser, au niveau de l'agglomération, le développement de projets innovants de transports complémentaires*. Le plan « mobilité urbaine pour tous », initié par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et entériné par le Comité interministériel des villes du 1<sup>er</sup> octobre 2001, vise à étendre cette logique, en apportant un soutien financier à des projets locaux de services de transport à la demande, de centrales de co-voiturage, ou encore d'autopartage. Il nous paraît nécessaire de *franchir une étape supplémentaire en développant fortement cette mission de mobilité au niveau de l'agglomération*.

Il ne faut cependant pas sous-estimer un obstacle de taille sur la route de ces dispositifs : la ségrégation urbaine fonctionnant comme un péage sur les déplacements, seuls peuvent être mobiles ceux qui ont déjà un emploi. Il importe donc à la fois de centrer les mesures proposées sur les personnes les plus en difficulté (chômeurs et jeunes notamment), mais aussi de *favoriser les initiatives locales d'emploi*. On peut à cet égard souhaiter que se développent des services d'aide au crédit ou au micro-crédit, destinés à financer des projets d'activité par les habitants des zones urbaines sensibles eux-mêmes. Enfin, le *développement d'un dispositif réformé de zones franches urbaines*, tel qu'il a été présenté par le Gouvernement le 29 janvier dernier, nous paraît susceptible, en dernier ressort, de réduire la spécialisation fonctionnelle de l'espace en revalorisant l'image des zones urbaines sensibles, au moins autant qu'en favorisant des embauches sur place.

## 1.2. Réduire la distance sociale

Au cœur de la dynamique de divergence urbaine, l'école au sens large ne doit pas devenir dans les quartiers défavorisés le lieu où tout est joué, mais bien demeurer celui où tout se joue. Trois dimensions du problème ressortent de nos analyses : la première concerne la situation des jeunes qui se trouvent encore dans le système scolaire et pour lesquels il apparaît urgent de relancer l'égalité des chances. La seconde a trait aux jeunes non qualifiés, voire non diplômés, qui sont déjà sortis des systèmes de scolarisation et qui ne parviennent pas à trouver une voie d'accès au marché du travail. Dans ce cas, c'est « l'égalité des possibles » qu'il apparaît impérieux de favoriser. Enfin, l'égal accès au marché du travail suppose l'égal accès à l'information disponible.

### 1.2.1. Relancer l'égalité des chances, du primaire au supérieur

Au niveau primaire et secondaire, compte tenu de la somme des réformes envisagées ou engagées, nous nous contenterons de soumettre à la réflexion quelques pistes qu'il nous paraît utile de prolonger ou d'explorer. Nous tenons d'abord à souligner *l'utilité des zones d'éducation prioritaire, qu'il importe de renforcer encore*. Il paraît ainsi nécessaire de concentrer davantage de moyens sur les secteurs géographiques où les populations sont les plus démunies, ce qui suppose le développement d'incitations fortes pour y attirer les enseignants les plus chevronnés, mais aussi l'augmentation des dotations en auxiliaires d'éducation. Au sein même des établissements, il conviendrait de *procéder à des évaluations régulières de l'écart à la moyenne des élèves les plus en difficulté*. À cet égard, il nous semble que le passage en classe supérieure ne devrait pas revêtir un caractère automatique, mais au contraire se fonder sur l'institution d'un pré-requis minimum, étroitement contrôlé par les conseils de classe de fin d'année.

Au-delà du baccalauréat, une expérience particulièrement intéressante nous semble devoir faire l'objet d'un examen attentif. La mise en place des

Conventions d'éducation prioritaire par l'Institut d'études politiques de Paris en septembre 2001, par sa combinaison inédite d'implication des équipes enseignantes des ZEP, d'attribution de bourses du mérite aux élèves sélectionnés et de suivi pédagogique de ceux-ci au sein de l'établissement intégré, devrait ouvrir la voie à une véritable *politique universitaire d'éducation prioritaire*, développée en lien avec les établissements d'enseignement supérieur qui ont la capacité réelle de l'assumer.

### 1.2.2. Favoriser l'égalité des possibles pour les jeunes non qualifiés ou non diplômés

On peut d'abord envisager d'améliorer l'accès des jeunes des ZUS au système en alternance (emploi-formation) ou encore de renforcer la validation des acquis professionnels. Une expérience originale nous paraît particulièrement féconde : les « écoles de la deuxième chance » (E2C), qu'il conviendrait de développer. Avec le soutien de l'Union européenne, ces établissements, comme par exemple à Marseille ou plus récemment à La Courneuve, proposent une approche centrée sur les parcours individuels (programme de formation, d'éducation et d'aide sociale) qui s'articule autour de la combinaison des besoins de qualification du jeune concerné et de la possibilité d'emploi offerte par une entreprise. Dans le même esprit, l'*institution de droits de tirage de formation tout au long de la vie pour les non diplômés* nous paraît également une voie à suivre.

### 1.2.3. Rétablir l'égalité des chances d'accès à l'emploi

Rétablir l'égalité des chances d'accès à l'emploi requiert non seulement de favoriser la mobilité physique des individus mais aussi la circulation de l'information disponible sur le marché du travail. Il importe de ce point de vue de lutter contre ce qui constitue une sorte de « délits d'initiés » de fait, jouant au détriment des catégories les plus défavorisées, qui sont aussi les moins bien informées. Il faut *considérer comme un bien public également ouvert à tous la possibilité de connaître les offres d'emploi et de se porter candidat*. Cette fonction essentielle de diffusion de l'information revient au premier chef au service public de l'emploi, s'appuyant sur les ressources et les compétences des ANPE et des missions locales. Elle pourrait être facilitée par la mise en place dans les ZUS de « cyber-centres » d'accès à l'emploi.

## 2. Développer des stratégies de cohésion urbaine

L'analyse économique de la ségrégation urbaine a ceci de pessimiste qu'elle met en lumière la rationalité qui préside aux choix sociaux des agents. Il importe ainsi d'emblée de reconnaître que la lutte contre la spécialisation urbaine – et la stratification sociale néfaste de l'espace qu'elle induit – ne va pas de soi. À la lumière des analyses présentées dans ce rapport, *c'est*

*bien le fonctionnement spontané du « marché urbain » qui structure la cité.* Dans cette optique, l'intervention publique ne saurait en corriger que les dysfonctionnements, sauf à considérer que les pouvoirs publics ont pour mission d'assurer le bien-être urbain contre le gré des populations concernées.

Si l'analyse économique de la ségrégation urbaine est source d'action publique, c'est, dans une perspective sans doute plus exigeante, parce qu'elle révèle le caractère sous-optimal de l'équilibre actuel de certaines de nos villes. *La cohésion urbaine, définie comme la coexistence harmonieuse de catégories sociales différenciées dans un même espace, répond dès lors aux critères du bien public.* C'est pourquoi nous recommandons la mise en œuvre de solutions locales aux phénomènes de ségrégation urbaine, développées dans le cadre d'un véritable « fédéralisme intercommunal », susceptible à la fois de corriger les défaillances du marché urbain et de garantir que les décisions d'urbanisme soient prises au niveau le plus pertinent de la collectivité.

### **2.1. Réduire les comportements de « passager clandestin » en matière d'urbanisme social**

La première dimension de ce « fédéralisme intercommunal » viserait à réduire les comportements de « passager clandestin » en matière d'habitat social. Dans le cas d'une agglomération, il serait en effet illusoire d'attendre que chaque commune ou quartier contribue spontanément à la mixité sociale à hauteur de ce qui correspond à l'optimum socio-économique. La solution, nous semble-t-il, ne peut venir que d'une décision collective s'imposant à chacun, afin de contrecarrer les effets d'une situation préjudiciable à tous. Dans cette perspective, il nous paraît utile de *déléguer l'objectif de cohésion urbaine à l'agglomération.*

Mais cette délégation devrait s'opérer *dans le cadre d'une convention avec l'État ou sous le contrôle du juge administratif.* En effet, le renforcement de la mutualisation des dépenses et des recettes publiques à l'échelle de l'agglomération ne fait pas disparaître, comme par enchantement, les comportements de « passager clandestin ». S'il est certainement sous-optimal de traiter le problème de la cohésion sociale au niveau sub-urbain (quartier, voire commune dans les grandes agglomérations), le transfert de la compétence au niveau de l'agglomération n'offre ainsi pas une garantie totale d'efficacité : il se peut toujours qu'une coalition majoritaire juge préférable de maintenir en l'état la stratification sociale de l'espace afin de préserver l'«entre-soi».

Dès lors, « l'internalisation » de ces externalités négatives semble bien devoir passer par une obligation légale, assortie de sanctions. La loi SRU, et notamment son article 55 (*cf.* annexe 1), repose sur un principe de ce type et n'apparaît donc pas, comme ont pu le prétendre certains de ces contempteurs, analytiquement infondée. Notons cependant que la fixation d'une « taxe au logement social » ne contrarie que partiellement les com-

portements locaux de passager clandestin, dès lors que la valorisation du patrimoine immobilier attendue du refus d'implantation de logements sociaux peut entrer en ligne de compte dans l'arbitrage communal. Sur les modalités précises de cette loi – qui ont donné lieu à un débat parlementaire nourri – le présent rapport n'a pas vocation à procéder à l'analyse fine et approfondie qui serait nécessaire pour formuler à leur propos un avis détaillé. Il ne saurait par exemple se prononcer sur le fait de savoir si, dans les communes visées, le quota de logements locatifs sociaux par rapport aux résidences principales devrait être de 20 % comme le prévoit la loi, ou s'il devrait être différent, voire modulé. Il ne saurait non plus dire si le prélèvement annuel sur les ressources fiscales communales devrait être ou non de 1 000 francs par logement social manquant. En revanche, nous tirons de ce débat – et des analyses exposées au chapitre 3 – d'utiles enseignements concernant la formation de la rente foncière, sous l'effet conjugué des différences de revenu et des phénomènes de club.

Il paraît en effet clair que la réalisation de logements locatifs sociaux dans les communes attractives qui en sont actuellement peu pourvues comportera inévitablement un coût d'acquisition foncière élevé, et que la surcharge foncière correspondante devra être prise en charge par la puissance publique (État, commune et/ou agglomération) de façon à ce que le loyer reste accessible aux catégories sociales cibles. Mais la construction de tels logements exercera aussi un effet en retour de dépréciation sur les terrains et les logements existants situés à proximité immédiate, en raison des phénomènes de club mentionnés au chapitre 3. Il faut ainsi s'attendre à des réactions du type « NIMBY » (« *Not In My Backyard* », que l'on pourrait traduire par « *pas dans mon voisinage* ») de la part des résidents – et de leurs élus locaux – d'autant plus fortes que les dispositions du droit français s'opposent en principe à l'indemnisation de dommages qui ne sont pas directement liés à la réalisation d'ouvrages publics. Cette contradiction entre l'intérêt général et certaines pertes particulières insuffisamment « compensées » n'est pas propre à la question de la cohésion urbaine, mais il apparaît certainement souhaitable d'éviter une répartition trop inégalitaire de celles-ci. Dans cette perspective, deux méthodes peuvent être envisagées :

- il est d'abord probable que des précautions spécifiques, prises dès la conception des opérations, peuvent faciliter la recherche de l'acceptabilité sociale des aménagements urbains, par exemple en élargissant les périmètres d'acquisition et en construisant un éventail de logements, les uns sociaux, les autres intermédiaires<sup>(83)</sup>. En outre, les pertes d'utilité supportées tant par les ménages modestes « dépaysés » dans les quartiers aisés que par le voisinage qui enregistrera une dévalorisation de son patrimoine immobilier peuvent être atténuées si un plan de cohésion urbaine est mis en œuvre,

(83) La question de l'accès au logement des personnes en grande détresse sociale, si elle n'entre pas dans le cadre déjà large de ce rapport, mérite à n'en pas douter une attention particulière des pouvoirs publics.

en évitant les écarts trop importants entre groupes sociaux voisins. De même, si on imagine une obligation légale d'assortir toute construction nouvelle d'un pourcentage de logements sociaux, on influencera le taux de valorisation de ces constructions en évitant une dévalorisation trop brutale de constructions déjà acquises ;

- une autre voie pour promouvoir la cohésion urbaine consisterait à réduire le coût de la mobilité résidentielle pour aider les habitants des zones urbaines sensibles à en sortir afin de trouver un logement locatif dans le parc privé non aidé de quartiers plus aisés. C'est cette méthode qui fait l'objet aux États-Unis du programme *Moving to Opportunity* (cf. chapitre 3). Ce dispositif comprend ainsi une aide financière sous la forme d'un bon (*voucher*), mais aussi un appui à la prospection et à la négociation des contrats de location afin de surmonter les obstacles liés aux comportements discriminatoires dont peuvent faire preuve certains loueurs. Une procédure d'évaluation très élaborée, avec recours à des groupes témoins de contrôle, a mis en évidence les résultats positifs de cette méthode (Heckman, 2000). Réciproquement, on pourrait envisager la mise en place d'incitations financières, par exemple sous forme d'aides à la pierre, pour permettre le maintien des revenus les plus élevés en HLM et en zones urbaines sensibles. Notons cependant que la mise en œuvre de telles mesures, qui mériteraient au minimum d'être étroitement encadrée, pourrait présenter à l'usage plus d'inconvénients que d'avantages.

Dans cette même optique, une mesure moins délicate à appliquer consisterait à *instituer un service public de caution financière pour l'acquisition ou la location de logements*. La tension actuelle sur le marché du logement joue en effet systématiquement en défaveur des ménages les moins aisés qui, n'ayant pas de patrimoine, ne peuvent mobiliser les garanties financières parfois exorbitantes exigées par les offreurs et se voient ainsi privés d'une opportunité sociale qu'ils devraient pouvoir saisir. Il reviendrait à l'État d'assumer le rôle, symétrique à celui de prêteur en dernier ressort en cas de faillite liée au surendettement, de garant financier en premier ressort des ménages solvables dépourvus de patrimoine. C'est bien l'égalité des capacités qui serait ainsi favorisée.

## **2.2. Mieux impliquer les associations et les responsables locaux en matière d'urbanisme social**

La deuxième dimension de ce fédéralisme intercommunal commande de mieux impliquer les associations et les responsables locaux en matière d'urbanisme social, en développant des diagnostics partagés, l'accompagnement commun des actions et leur évaluation concertée. Il serait en effet illusoire de tout miser sur la dissémination des ménages défavorisés dans les quartiers aisés. Comme on l'a vu, le volume de logements sociaux directement concernés par l'article 55 de la loi SRU représente à peu près le tiers des logements locatifs sociaux situés en zones sensibles et seulement la moitié des demandes de logements sociaux en attente. Même si on la

tenait pour acquise, la réalisation d'un quota de HLM de 20 % dans toutes les communes ne dispenserait donc pas d'un programme de requalification et de revitalisation des ZUS et d'un réexamen de la politique du logement social au regard des objectifs de mixité sociale et d'accès à un logement décent. En renvoyant sur ce point aux rapports cités au chapitre 3, nous soulignerons ici trois éléments normatifs : *la requalification des zones à haute densité de HLM nécessite une participation active des habitants*, donc la mise en place de réseaux de relais décisionnels, associatifs et, plus largement, représentatifs. *La cohésion urbaine de ces zones passe ensuite par le maintien, voire le retour de catégories sociales intermédiaires*, ce qui nécessite vraisemblablement une certaine part d'aides à la pierre. En outre, une attention particulière devrait être accordée à la pénurie caractérisée de logements sociaux destinés à l'installation des jeunes d'une part, des familles de grande taille d'autre part. Enfin, les équipements collectifs et services publics des zones urbaines sensibles doivent être maintenus ou remis à niveau.

Ainsi, il nous semble utile qu'une *mission permanente d'évaluation et d'information sur la répartition territoriale des grands équipements collectifs* soit confiée, soit à un organisme existant comme le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), soit à un *Observatoire des équipements publics urbains*.

### **3. Instituer une agence nationale de lutte contre les discriminations**

À la suite du rapport du Haut conseil de l'intégration de 1998, le rapport de Jean-Michel Belorgey proposait, en mars 1999, la mise en place d'un dispositif institutionnel de lutte contre les discriminations, centré sur la création d'une Autorité administrative indépendante chargée principalement de la double fonction de recevoir et d'instruire les dossiers de plainte et de saisir les autorités compétentes afin que justice soit rendue aux victimes de comportements discriminatoires. Il recommandait en outre de créer une Agence d'intégration et de lutte contre les discriminations. Le Premier ministre, dans son discours d'installation du Haut conseil à l'intégration le 24 octobre 2002, réaffirmait la volonté exprimée plus tôt par le Président de la République de créer une autorité administrative indépendante chargée de lutter contre les discriminations. Enfin, à l'issue du Comité interministériel consacré à l'intégration du jeudi 10 avril 2002, le ministre des Affaires sociales, de la Solidarité et du Travail annonçait la création imminente d'une autorité indépendante pour l'égalité de traitement, notamment chargée de formuler des recommandations auprès du Haut conseil à l'intégration. L'ambition commune à ces différents projets nous paraît devoir être menée à son terme. Elle mérite également d'être précisée.

Nous recommandons ainsi à notre tour, à la lumière des analyses présentées dans ce rapport, de créer sans délai une Agence nationale de lutte

contre les discriminations. Notre conviction est d'abord que *les capacités d'expertise d'une telle institution existent*, à travers le Groupe d'étude sur les discriminations (GIP-GED) créé en 1999 et devenu en 2001 le GELD (Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations), *de même qu'existe l'arsenal juridique* – notamment à la suite du vote de la loi relative à la lutte contre les discriminations du 16 novembre 2001 – *qui sous-tendrait son action*. La véritable difficulté tient précisément à l'éparpillement institutionnel en la matière et à la difficulté qui en résulte pour les victimes de faire valoir leurs droits. C'est pourquoi, au-delà même du symbole de vitalité républicaine que constituerait une telle institution, sa création nous paraît satisfaisante aux critères de l'efficacité publique.

Les compétences d'une telle institution devraient être larges. Ainsi, sans ignorer que les comportements discriminatoires frappent majoritairement les populations immigrées, supposées telles ou étrangères, nous voulons finalement insister sur *le caractère social des discriminations qui touchent aussi sur le marché de l'emploi, du logement et de la formation, l'ensemble des habitants des zones urbaines sensibles*. Il nous paraît ainsi utile d'ajouter aux discriminations à raison du sexe, de l'origine nationale, « raciale » ou « ethnique », celles qui se « fondent » sur « l'origine urbaine ».

## Annexe 1

# Panorama des politiques publiques d'intégration sociale

## 1. De la politique des quartiers à la politique de la ville<sup>(1)</sup>

### 1.1. Lignes principales

Le coup d'envoi de la politique des quartiers remonte à la création d'un fonds d'aménagement urbain (1976) et au lancement des opérations « Habitat et vie sociale » (1977). À cette époque, l'objectif est l'aménagement et la réhabilitation de quartiers urbains présentant des signes de dégradation et de pauvreté situés pour la plupart à la périphérie des grandes agglomérations. Il s'agit alors essentiellement d'une politique circonscrite à l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie local.

En 1981, cependant, l'éclatement d'incidents graves dans certains quartiers en difficulté – notamment celui des Minguettes à Lyon – impose l'idée selon laquelle la politique urbaine ne peut pas se limiter à la réhabilitation du cadre bâti et doit placer les problèmes sociaux au centre de ses objectifs. L'État décide alors de mettre en place la Commission nationale du développement social des quartiers (CNDSQ).

La politique de la ville, qui vient de naître, prend rapidement de l'ampleur, sous l'impulsion de nouveaux programmes inspirés par plusieurs rapports qui mettent en évidence la dimension globale du problèmes urbains (Bonnemaison, 1982, Dudebout, 1983 et Schwartz, 1983). Son champ géographique s'étend par étapes successives, passant graduellement de la définition de 22 îlots sensibles (1982) à celle des 750 ZUS (en place depuis 1996, voir ci-après). Son champ thématique s'étend également, au-delà du cadre bâti, à l'intégration des habitants qui présentent des risques majeurs d'exclusion du marché du travail et du tissu social. Ces nouvelles orientations se concrétisent par un ensemble de mesures touchant la démocratisation de la gestion de la ville, l'équilibre de la composition sociale des quartiers, l'insertion des jeunes dans la ville et dans la société, l'articulation entre le développement social et le développement économique, la valorisation de l'image des quartiers en difficulté et la prévention de l'insécurité. L'objectif de développement social des quartiers (DSQ) cède la place à l'objectif de développement social urbain (DSU), qui consiste à traiter le quartier non seulement pour lui-même mais aussi par rapport à la ville, voire à

(1) Cf. Jazouli et Vernaudo, contributions au groupe de travail CAE.

l'agglomération. Le rapport Sueur (1998) réaffirmera à cet égard l'antinomie de fond entre le zonage et le caractère multidimensionnel du projet urbain.

Dans cet élargissement progressif de la politique de la ville, deux dimensions prennent une importance croissante, le droit au logement et la mixité sociale :

- la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement (31 mai 1990) prévoit ainsi des dispositions pour permettre à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières d'accéder à un logement décent. Des développements y seront apportés par étapes successives (Pacte de relance pour la ville, 1996 ; loi d'orientation de la lutte contre les exclusions, 1998 ; loi solidarité et renouvellement urbain, 2000) ;

- la loi d'orientation pour la ville (1991), affirmant le « droit à la ville », vise à favoriser la cohésion sociale et à conjurer ou faire disparaître les phénomènes de ségrégation ; elle met en avant un objectif de diversité de l'habitat. La loi relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville (1996) vise elle aussi cet objectif de diversité de l'habitat, auquel elle ajoute celui de mixité sociale. La loi Solidarité et renouvellement urbain (2000), au titre de dispositions relatives à la solidarité entre les communes en matière d'habitat (*cf.* encadré ci-dessous), instaurera enfin un prélèvement sur les ressources fiscales des communes où le nombre de logements sociaux est inférieur à 20 % des résidences principales. Notons cependant que la question d'une révision de ces dispositions par le législateur est posée<sup>(2)</sup>.

### **Loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) Article 55**

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 fixe dans son article 55 un objectif de 20 % de logements locatifs sociaux<sup>(\*)</sup> (par rapport au nombre total de résidences principales) à atteindre en vingt ans dans toute commune comportant plus de 3 500 habitants et appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants. Elle prévoit également un prélèvement annuel sur les ressources fiscales de la commune égal à 1 000 francs par logement locatif social manquant, qui ne dispense en aucun cas de la réalisation de logements sociaux pour se rapprocher de l'objectif, mais qui peut être diminué des dépenses entreprises à cet effet. Pour atteindre cet objectif, il faudrait réaliser 22 000 logements sociaux environ par an. La loi SRU permet de desserrer la contrainte des 20 % par commune en permettant sa répartition à l'échelle de l'agglomération.

(\*) Sont pris en compte les logements suivants : HLM ; logements conventionnés dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ; logements des houillères, de la SNCF, etc. ; foyers pour personnes âgées, handicapées, migrantes ; centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

(2) Proposition de loi présentée par les Sénateurs D. Braye et *alii* (novembre 2002).

## 1.2. Modes d'action

La transversalité de la politique de la ville a amené à un resserrement de la coordination interministérielle, puis à la mise en place de moyens spécifiques : création en 1988 du Conseil national (CNV), du Comité interministériel<sup>(3)</sup> (CIV) et de la Délégation interministérielle (DIV) à la ville et au développement social urbain, nomination en 1990 d'un ministre d'État chargé de la Politique de la ville. En outre, le réseau des acteurs de la politique de la ville s'est enrichi de nombreux intervenants locaux : les échelons déconcentrés de l'État, sous la direction du Préfet (et la mise en place de sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville<sup>(4)</sup>), les collectivités territoriales (régions, départements, communautés urbaines ou d'agglomération, communes), les services publics (transports publics, Poste, etc.), les organismes de HLM et les associations de quartier. La politique de la ville a ainsi induit un renforcement progressif des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales :

- dans le cadre des premiers contrats de plan États-régions (1983-1988) sont signés 148 contrats de développement social des quartiers (DSQ), puis, lors des deuxièmes contrats de plan État-régions (1989-1994), 296 contrats de développement social urbain (DSU) ;
- en 1996, le Pacte de relance pour la ville aboutit à la signature entre l'État et les communes de 214 contrats de ville (1995-1999) couvrant plus de 1 500 quartiers ; ces contrats adoptent une approche résolument économique, notamment à travers la mise en place de 44 zones franches urbaines (ZFU)<sup>(5)</sup> ;
- en 2000, 247 contrats de ville (2000-2006) sont signés, sur une base souvent intercommunale, et un programme national de renouvellement urbain est mis en place. Ce dernier comporte 53 grands projets de ville (GPV), visant à réincorporer dans leur agglomération certains quartiers menacés de « ghettoïsation », ainsi que 70 opérations de renouvellement urbain plus ciblées ; il prévoit en outre une montée en régime du rythme des démolitions de logements sociaux obsolètes<sup>(6)</sup> et la construction de logements sociaux selon une répartition plus équilibrée sur le territoire de l'agglomération.

## 1.3. Fonds publics mobilisés

L'effort public consacré à la politique de la ville et au développement social urbain est évalué en termes financiers et présenté chaque année en même temps que le projet de loi de finances pour l'année suivante. Selon le

(3) En fait le CIV avait été précédé par la création en 1984 du Comité interministériel pour les villes, mais il n'avait pas alors été fait mention du développement social urbain.

(4) Ces sous-préfets sont au nombre de 31, mais 18 d'entre eux exercent simultanément d'autres activités (Cour des comptes, 2002).

(5) Cf. infra.

(6) Le nombre annuel de logements démolis devait passer de 3 500 en 1998 à 15 000 en 2002, puis être porté à 40 000 à terme (projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Conseil des ministres du 18 juin 2003).

document disponible le plus récent<sup>(7)</sup>, le montant total des crédits consacrés à la politique de la ville prévus pour 2003<sup>(8)</sup> sont de 4,008 milliards d'euros pour le budget de l'État, soit 0,26 % du PIB ; en ajoutant les autres financements publics (collectivités territoriales, caisse d'assurances familiales, fonds européens), le total est porté à 5,484 milliards d'euros, soit 0,35 % du PIB. Enfin, il convient d'ajouter à cette somme les prêts de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), représentant un équivalent subvention de 0,224 milliard d'euros, ce dernier concours portant l'effort national total de la nation pour la politique de la ville à 5,708 milliards d'euros, soit 0,36 % du PIB. Ce dernier taux d'effort est comparable à celui des années 2002 (0,39 %) et 2001 (0,38 %), mais s'établit en progression par rapport à 2000 (0,34 %) et plus encore par rapport à 1998 (0,24 %) et aux années antérieures.

#### **1.4. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine**

En 2002, le Gouvernement a annoncé la présentation au Parlement en 2003 d'une loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, portant sur la période 2004-2008<sup>(9)</sup> ; il a en outre précisé les grands objectifs du programme portant spécifiquement sur les quartiers prioritaires :

- construire, détruire et réhabiliter les logements sociaux (200 000 logements sont concernés pour chaque action à entreprendre) ;
- traiter les copropriétés fragiles et dégradées ;
- réhabiliter l'habitat dégradé dans les quartiers historiques ;
- mobiliser les logements vacants nécessaires ;
- favoriser la revalorisation des quartiers, en y soutenant la construction de logements intermédiaires.

## **2. Politiques de l'immigration, de la nationalité et de l'intégration**

La présence d'une forte proportion d'immigrés ou « présumés tels » au sein des populations souffrant d'un déficit d'intégration sociale conduit à rappeler quelques repères essentiels en matière de politique d'immigration, d'accès à la nationalité française et d'intégration.

(7) Cf. « Jaune » budgétaire joint au projet de loi de finances pour 2003. On notera à ce propos que la Cour des comptes (2002) a formulé sur la présentation des comptes de la politique de la ville des recommandations visant à accroître la pertinence et la fiabilité des informations nécessaires à la conduite rationnelle de cette politique. Le « Jaune » précité se présente comme un premier pas dans cette direction.

(8) Dépenses ordinaires et crédits de paiement.

(9) Cf. Communiqué diffusé par le service de presse de la Présidence de la République à la suite du Conseil des ministres du 31 octobre 2002, communication sur la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Ce projet de loi a été présenté au Conseil des ministres le 18 juin 2003, la loi ayant été publiée au Journal officiel le 2 août 2003.

## 2.1. Politique de l'immigration<sup>(10)</sup>

Le fait de migrer est à l'évidence d'abord une décision personnelle, même si des circonstances historiques interviennent souvent dans ce choix. La politique d'immigration poursuit une logique organisatrice de ces motivations, qui peut être plus ou moins incitative ou désincitative (voire dissuasive), mais dont le résultat dépend en tout état de cause de son interaction avec la pression migratoire. De plus, les effets des politiques d'immigration sont difficiles à évaluer, car on ne dispose pas d'outils statistiques solides en matière de prévisions : si les entrées peuvent être estimées, il n'en va pas de même pour les sorties.

La politique française de l'immigration a une longue histoire (Weil, 2002), marquée aux origines de la période contemporaine par l'affaiblissement du dynamisme démographique national du début du XIX<sup>e</sup> siècle, alors que les pays voisins connaissaient au contraire une augmentation rapide de leur population, et par l'expansion coloniale à partir de 1830 et surtout de 1871. L'ouverture de la France à l'immigration s'est ainsi faite par vagues successives, rythmées par des phases d'accélération pendant les périodes de prospérité économique où la main d'œuvre semblait insuffisante et de reflux lié à la mise en œuvre de dispositions plus restrictives pendant les périodes de chômage. La période actuelle n'échappe d'ailleurs pas à ce balancement. Trois déterminants principaux de l'immigration contribuent à éclairer la logique de ces flux : le travail, la famille, l'asile.

### 2.1.1. Immigration liée au travail

Le travail des étrangers est soumis en France à un régime d'autorisation préalable<sup>(11)</sup>, très souple en réalité, puisqu'il suffit de s'assurer que l'emploi pourvu est bien vacant. Une simple circulaire suffit d'ailleurs en la matière. Les migrations liées au travail ont connu depuis 1945 des oscillations importantes. Pendant la période de croissance rapide des « Trente glorieuses », les entreprises éprouvant des besoins de main d'œuvre se sont organisées pour faire venir des travailleurs immigrés – principalement du Portugal, d'Algérie et du Maroc – ; un pic a été atteint en 1970 avec un flux d'entrée de 174 000 travailleurs permanents salariés, sans compter quelque 39 000 travailleurs algériens entrés en France sous l'égide de l'ONAMO<sup>(12)</sup>. Le contexte a brusquement changé en 1974, alors que se ralentissait la croissance économique et que l'augmentation du chômage commençait à faire sentir ses effets : dès le 5 juillet 1974, une circulaire<sup>(13)</sup> du secrétaire d'État auprès du ministre du Travail suspendait « provisoirement » l'introduction de travailleurs étrangers, à de rares exceptions près (les étrangers de haute quali-

(10) Cf. Gaeremynck, contribution au groupe de travail CAE.

(11) Code du Travail : articles L 341-2, R 341-1 et R 341-2.

(12) Office national algérien de la main d'œuvre.

(13) Jamais parue au Journal officiel.

fication notamment) ; de fait, le flux annuel des travailleurs permanents immigrés s'est rapidement contracté pour s'établir aux alentours de 20 000<sup>(14)</sup>. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ce flux annuel dépasse à peine 10 000 travailleurs permanents salariés<sup>(15)</sup>, provenant à parts à peu près égales de l'espace économique européen (EEE) et de pays tiers (PT). Il faut ajouter que depuis l'élargissement de l'Union européenne de 1986, un nombre important de travailleurs immigrés originaires d'Espagne ou du Portugal ont regagné leur pays.

Cette modulation quantitative s'est accompagnée au cours des années quatre-vingt-dix d'une modification de la nationalité des travailleurs immigrés originaires des pays tiers : la part de ceux qui viennent d'Afrique, tout en restant la plus importante, a diminué alors que la part de ceux qui proviennent d'Asie mineure (Liban) ou de l'Asie plus lointaine, a, elle, augmenté. Ainsi, en 2000, sur un total de 5 990 travailleurs permanents salariés provenant de pays tiers<sup>(16)</sup>, la répartition par zones géographique d'origine était la suivante : Afrique : 43 % (dont Maghreb 28 % et Afrique subsaharienne 15 %) ; Asie : 22 % (dont Liban 6 %) ; Amérique : 17 %, Europe<sup>(17)</sup> : 16 % (dont Roumanie 4 %) ; Océanie : 2 %.

En outre, les nouveaux immigrés sont en moyenne plus qualifiés que les immigrés des années antérieures et positionnés sur des segments du marché du travail où la demande de main d'œuvre est suffisamment forte. Une circulaire de 1998 a favorisé cette tendance en ouvrant le marché du travail dans certains secteurs demandeurs, tels que l'informatique ou, pour une main d'œuvre moins fortement qualifiée, le secteur du bâtiment ou celui du tourisme. Il est à noter que les autorisations annuelles peuvent être adaptées avec une certaine souplesse en fonction de l'évolution des besoins. Remarquons enfin que l'accueil d'étudiants étrangers a été récemment encouragé (3 500 par an), même si l'incertitude demeure sur la proportion d'entre eux qui resteront en France. Il ne fait pas de doute que le vieillissement de la population à l'œuvre en France (ainsi que dans les autres pays d'Europe) et la diminution de la population active potentielle qui devrait se manifester avant la fin de la décennie, soulèvent la question de la politique appropriée d'immigration liée au travail qu'il conviendrait d'adopter à l'avenir. Mais cette question sort du cadre du présent rapport.

---

(14) Ce flux a toutefois atteint 97 000 en 1982 du fait de la régularisation des « sans papiers » de l'époque (cette régularisation a concerné surtout des immigrés qui travaillaient en France depuis les années soixante-dix). Les régularisations plus récentes ont été comptées à part.

(15) S'y ajoutent environ 7 000 autorisations provisoires de travail (APT) et 8 000 travailleurs saisonniers.

(16) Cf. OMI, statistiques 2000.

(17) Hors espace économique européen (EEE) ; parmi ces pays tiers européens figurent notamment les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, y compris la Turquie.

### 2.1.2. Regroupement familial

Le regroupement familial est le second motif d'immigration. Consécutivement au mouvement d'immigration de travailleurs observé dans les années soixante, le regroupement familial a atteint son maximum en 1975 et 1976, où il a respectivement motivé l'immigration de 52 000 et 57 000 personnes. Il a ensuite diminué progressivement, jusqu'à un minimum de 14 000 personnes en 1996. Ce flux annuel est toutefois remonté sous l'effet de l'entrée de membres de familles de Français, pour s'établir à environ 21 000 personnes en 2000.

### 2.1.3. Demandeurs d'asile

La demande d'asile constitue le troisième déterminant principal d'immigration. Dans les années soixante-dix, il n'y avait que quelques milliers de demandeurs d'asile en France. Leur nombre s'est ensuite élevé jusqu'à 60 000 en 1989, pour redescendre à 17 000 en 1996, puis remonter jusqu'à 47 000 actuellement, sous l'effet de situations de crise. La suppression d'un régime favorable de droit au travail pour les demandeurs d'asile et son remplacement par le droit commun explique la réduction à 4 000 par an environ du nombre des réponses favorables accordées aux demandes d'asile. Ce changement de régime juridique ne va pas de soi, certaines ONG demandant le rétablissement du régime antérieur. La structure des nationalités a enfin beaucoup évolué. Les années soixante-dix et quatre-vingt étaient plutôt marquées par l'arrivée de Zaïrois, de Turcs et d'Asiatiques du Sud-Est, les années quatre-vingt-dix par celle de Roumains et de Chinois (notons qu'une réforme du droit d'asile est en cours d'examen au Parlement).

### 2.1.4. Une forte concentration géographique

Sans pouvoir évaluer exactement l'effet des flux migratoires, on constate néanmoins de grands déséquilibres régionaux, et notamment une forte concentration des immigrés « hors asile » en Île-de-France et, dans une moindre mesure, dans les régions PACA et Rhône-Alpes, tandis que les demandeurs d'asile se dispersent sur le territoire.

## 2.2. La politique de l'accès à la nationalité française

La politique de la nationalité a, elle aussi, une très longue histoire, dont les dispositions actuelles reflètent un certain point d'équilibre (Weil, 2002). On s'en tiendra ici aux principaux aspects concernant l'accès à la nationalité française des immigrés et de leurs descendants. Tout étranger âgé de plus de 18 ans et séjournant en France au-delà d'une période de trois mois doit être titulaire d'un titre de séjour<sup>(18)</sup>. Depuis la loi du 17 juillet 1984, il existe deux titres de séjour : la carte de séjour temporaire, dont la durée de validité est variable sans pouvoir excéder un an (renouvelable), et la carte de résident, valable dix ans. Le titre de séjour vaut en principe autorisation de travail (« titre unique »).

(18) Cf. INSEE, *Portrait social : les immigrés en France*, 1997, p. 133.

L'accès des étrangers nés à l'étranger à la nationalité française peut se faire par différentes voies (Weil, 2002). La première est celle de la naturalisation<sup>(19)</sup>, qui doit être demandée par l'intéressé, mais qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'État et est accordée par décret ; le postulant doit, selon une jurisprudence du Conseil d'État, avoir en France sa résidence permanente, coïncidant avec le centre de ses attaches familiales et de ses activités professionnelles ; sauf cas exceptionnel, il n'est pas donné suite à sa demande si la durée de son séjour en France est inférieure à trois ans<sup>(20)</sup> ; des pays comme le Canada accordent beaucoup plus aisément la naturalisation, dont ils font un élément décisif du processus d'intégration. Une autre voie est celle du mariage : un conjoint étranger peut acquérir la nationalité française par une simple déclaration effectuée après un an de mariage avec une personne de nationalité française (une révision de ces dispositions est en cours d'examen au Parlement). Il est à noter qu'aucun autre pays n'accorde aussi aisément la nationalité par mariage.

Un enfant né en France de deux parents étrangers nés à l'étranger devient Français à 18 ans<sup>(21)</sup> à condition qu'il ait résidé en France cinq années depuis l'âge de 11 ans – c'est-à-dire concrètement qu'il ait été éduqué en France. Il peut, entre 17,5 et 19 ans, décliner cette nationalité<sup>(22)</sup>. À l'inverse, il peut, à partir de 13 ans, demander à en bénéficier par anticipation<sup>(23)</sup>. Enfin, un enfant né en France d'un parent étranger né en France est irrévocablement Français dès sa naissance<sup>(24)</sup> (au même titre qu'un enfant de Français). Il convient de signaler à ce propos une particularité importante : les enfants de parents nés en Algérie avant l'indépendance de ce pays (3 juillet 1962) sont Français dès leur naissance<sup>(25)</sup>, au motif que leurs parents sont nés sur un territoire qui faisait alors partie de la France.

L'accès à la nationalité se confond en France avec l'accès à la citoyenneté<sup>(26)</sup> (HCI, 1993). Nationalité et droit de vote sont indissolublement liés, sous réserve des élections locales, auxquelles peuvent participer les ressortissants des États membres de l'Union européenne, à l'exclusion de tout autre étranger (Long, 1998).

(19) Principe institué par la loi du 10 août 1927.

(20) Cela, bien qu'aucun délai ne soit en principe opposable aux ressortissants ou anciens ressortissants des territoires et États sur lesquels la France a exercé sa souveraineté, un protectorat, un mandat ou une tutelle (Weil, 2000).

(21) Principe institué par la loi la loi du 26 juin 1889.

(22) Principe institué par la loi du 16 mars 1998. La loi antérieure de 1996 ne conférait la nationalité française à 18 ans que si le jeune en faisait explicitement la demande, mais certains restaient ainsi étrangers sans en être conscients.

(23) Avec l'autorisation de ses parents s'il a moins de 16 ans.

(24) C'est le *double droit du sol*, dont le principe a été institué par la loi du 7 février 1851.

(25) Contrairement aux enfants de parents nés au Maroc ou en Tunisie ou en Algérie après l'indépendance, qui sont étrangers en France jusqu'à l'âge de 18 ans, où ils accèdent à la nationalité française (sauf à la devancer ou à la décliner).

(26) Ce principe d'identité entre nationalité et citoyenneté a été battu en brèche pendant la période d'exercice de la souveraineté française sur l'Algérie où, à partir de 1889, les musulmans n'ont accédé qu'à une nationalité dénaturée : code de l'indigénat, inégalités électorales, etc. (Weil, *jam cit.*).

## 2.3. La politique d'intégration

La politique d'intégration est aussi ancienne que l'ouverture du territoire national aux populations étrangères. Un signal fort d'une politique volontariste d'intégration a été donné avec la création, par décret du 19 décembre 1989, du Haut conseil à l'intégration (HCI).

### 2.3.1. Étrangers ? Immigrés ?

Le HCI a produit un effort substantiel de clarification des concepts, des statistiques, et des analyses en matière d'immigration, dont une liste est donnée en bibliographie. On en retiendra notamment la définition suivante de l'*immigré* : «quelqu'un qui est né étranger à l'étranger, qui est entré en France et qui y vit en général définitivement» ; la catégorie des immigrants se distingue dès lors de celle des *étrangers*, car, d'une part, certains immigrants sont encore des étrangers alors que d'autres ont accédé à la nationalité française et, d'autre part, certains étrangers sont nés à l'étranger alors que d'autres peuvent être nés en France (c'est notamment la situation, avant leur 18 ans ou en tout cas avant leur 13 ans, des enfants nés en France de parents étrangers non nés en France). Le tableau suivant fournit une décomposition de la population résidant en France métropolitaine selon le recensement de 1999 ; cette population comprenait 3,25 millions d'*étrangers* (soit une part de 5,55 %), dont 1,19 million ressortissant des États membres de l'Union européenne et 2,06 millions ressortissants d'autres pays ; elle comprenait 4,3 millions d'*immigrés* (soit une part de 7,35 %), dont 1,56 million ayant acquis la nationalité française et 2,74 millions ne la possédant pas.

## 1. Population de la France métropolitaine en 1999 répartition par lieu de naissance et nationalité

### a. En millions

	Né en France	Né à l'étranger	Total
Français	52,15	3,12	55,27
• de naissance	51,35	1,56	52,91
• par acquisition	0,80	1,56	2,36
Étrangers	0,51	2,74	3,25
• Union européenne	0,15	1,04	1,19
• Hors Union européenne	0,36	1,70	2,06
Total	52,66	5,86	58,52

Source : INSEE.

### b. En % de la population totale

	Né en France	Né à l'étranger	Total
Français	89,11	5,33	94,45
• de naissance	87,75	2,67	90,41
• par acquisition	1,37	2,67	4,03
Étrangers	0,87	4,68	5,55
• Union européenne	0,26	1,78	2,03
• Hors Union européenne	0,62	2,90	3,52
Total	89,99	10,01	100,00

Source : INSEE.

### 2. Immigrés

	En millions	En % de la population totale
Français	1,56	2,67
Étrangers	2,74	4,68
Total	4,30	7,35

Source : INSEE.

La part des immigrés dans la population métropolitaine est constante depuis 1975 (INSEE, 2000b). Mais sa composition par origine se modifie. Ainsi, en 1999, la part des immigrés natifs de l'Europe des Quinze était de 1,6 million, en baisse de 9,3 % par rapport au recensement de 1990 ; les immigrés natifs du Maghreb étaient 1,3 million, soit 1,6 % de plus qu'en 1990 ; les immigrés natifs d'Afrique sub-saharienne étaient 0,4 million, en augmentation de 43 % par rapport à 1990.

#### 2.3.2. Voies de l'intégration

Le Haut conseil a donné de l'intégration la définition suivante : « il faut concevoir l'intégration non comme une voie moyenne entre l'assimilation et l'insertion, mais comme un processus spécifique : par ce processus, il s'agit de susciter la participation active à la société nationale d'éléments variés et différents, tout en acceptant la subsistance de spécificités culturelles, sociales et morales et en tenant pour vrai que l'ensemble s'enrichit de cette variété, de cette complexité. Sans nier les différences, en sachant les prendre en compte sans les exalter, c'est sur les ressemblances et les convergences qu'une politique d'intégration met l'accent afin, dans l'égalité des droits et des obligations, de rendre solidaires les différentes composantes ethniques et culturelles de notre société et de donner à chacun, quelle que soit

son origine, la possibilité de vivre dans cette société dont il a accepté les règles et dont il devient un élément constituant », (HCI, 1993).

Cependant la question de l'égalité des droits et des devoirs se pose à deux niveaux : formel et effectif. Une étude jointe au rapport du Conseil d'État *Sur le principe d'égalité* (Conseil d'État, 1998) analyse ainsi les implications de ce principe concernant les étrangers (Long, 1998). La voie absolue est l'obtention de la nationalité française, qui confère instantanément<sup>(27)</sup> la citoyenneté et l'égalité de tous les droits avec tout autre citoyen. Mais un étranger, en tant que tel, est loin d'être dépourvu de droits. Il est protégé par les droits de l'homme, qui sont reconnus à tout être humain, quelle que soit sa nationalité (droit de liberté de conscience, d'aller et venir, d'association, de se marier, et – en situation régulière et sous condition de monogamie – de faire venir sa famille). Il bénéficie aussi de garanties économiques et sociales, avec toutefois certaines restrictions<sup>(28)</sup>. Ainsi, en matière d'emploi, il ne peut avoir la qualité de fonctionnaire (mais il peut être embauché comme non titulaire) ; il ne peut exercer une activité professionnelle salariée en France sans avoir obtenu au préalable une autorisation<sup>(29)</sup> et, pour lui accorder ou lui refuser cette autorisation, le préfet prend notamment en compte la situation de l'emploi présent et à venir dans la profession et la zone géographique concernée<sup>(30)</sup> ; mais dès lors qu'un étranger est embauché, il bénéficie des mêmes droits que tout salarié. Dans le champ de la protection sociale, le principe de l'égalité de traitement a été reconnu et consacré entre étrangers, à condition de la régularité de leur séjour, et nationaux. Le droit à l'aide sociale est lui aussi égalitaire et territorialisé, mais certaines prestations sont subordonnées à une condition de régularité de séjour (cas des aides au logement), d'autres à une durée minimale de séjour (trois ans pour le RMI). Enfin, en matière scolaire, les enfants étrangers sont soumis aux mêmes droits et obligations que les autres, sans condition de régularité du séjour ; si les ZEP constituent bien une rupture de l'égalité formelle, elles jouent selon des critères de différence sociale, et nullement selon des critères de nationalité.

#### 2.3.4. Discriminations

Face à l'affirmation de principe de ces droits, les personnes d'origine étrangères ou présumées telles sont – dans les faits – plus touchées que les autres par des discriminations dont il existe des indices concordants, notamment en matière d'accès à l'emploi ou au logement. Ces pratiques ont fait l'objet d'études approfondies du HCI (1998 et 2001).

(27) Toutes les incapacités temporaires résiduelles qui étaient jadis imposées aux naturalisés ont été abolies par les lois des 8 et 20 décembre 1983 (Weil, *jam cit*).

(28) Certaines restrictions ne s'appliquent pas aux étrangers ressortissants des États membres de l'Union européenne.

(29) Code du travail, Art. L 341-4.

(30) Code du travail, Art. R 341-4.

Le rapport Bélorgey<sup>(31)</sup> (2001) intitulé « Lutter contre les discriminations : stratégies institutionnelles et normative », a proposé à cet égard la mise en place d'une autorité indépendante s'inspirant de la « Commission de l'égalité raciale (CRE) » du Royaume-Uni, une clarification du Code du travail, un remembrement du dispositif d'intervention publique. Sur le premier point, le Gouvernement a mis en place le GIP-GELD<sup>(32)</sup>, des CODAC<sup>(33)</sup> et le numéro vert « 114 ». Sur le second point, la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations renforce substantiellement les dispositions du Code du travail : interdiction de toute discrimination lors des recrutements ou des stages ; appréciation, en cas de litige, par le juge, avec obligation pour l'employeur de prouver que sa décision est étrangère à toute discrimination ; possibilité pour les syndicats d'exercer une action en justice sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé, pourvu que ce dernier ait été averti et n'ait formulé aucune opposition ; réintégration de droit.

### *2.3.5. Le renouvellement du HCI et les nouvelles dispositions annoncées*

En octobre 2002, le Gouvernement a renouvelé le Haut conseil à l'intégration. Il a annoncé son intention de mettre en place un contrat d'accueil ouvrant à l'immigré un droit à des prestations spécifiques (formation linguistique et accès aux services publics de l'emploi notamment). Le Gouvernement s'est en outre engagé dans une démarche qui vise à créer une autorité administrative indépendante, structure de médiation chargée de lutter contre les discriminations (*cf.* Recommandations).

---

(31) Rapport remis en 1999 à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

(32) Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations.

(33) Commissions départementales d'accès à la citoyenneté.

## Annexe 2

### Les zones franches urbaines

Les zones franches urbaines (ZFU, *cf.* carte) ont été instituées par le Pacte de relance pour la ville (loi du 14 novembre 1996) dans les quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au sein des ZRU. Il en a été créé 44 (dont 38 en France métropolitaine), englobant un total de 790 000 habitants (recensement de 1900). La loi accorde deux régimes dérogatoires d'exonérations fiscales et sociales aux entreprises présentes au 1<sup>er</sup> janvier 1997 dans les ZRU ou s'implantant avant le 1er janvier 2002, dans les ZFU, avec pour objectif commun « le maintien ou la création d'activités et d'emplois dans ces zones urbaines ».

Les résultats observés après 18 mois ont été révélés dans un rapport administratif (IGF, décembre 1998 et IGAS, janvier 1999) qui fait état de très faibles effets dans les ZRU. S'agissant des ZFU, le rapport relève certaines anomalies de découpage territorial ainsi que l'existence « d'effets d'aubaine » prenant notamment la forme de simples transferts d'activité d'une ZFU à une autre. Au total, les créations d'emplois sont modestes, bénéficiant peu aux habitants des ZUS, au regard du coût élevé du dispositif pour les finances publiques (1,5 milliard de francs en 1988 pour les ZFU, et autant pour les ZRU).

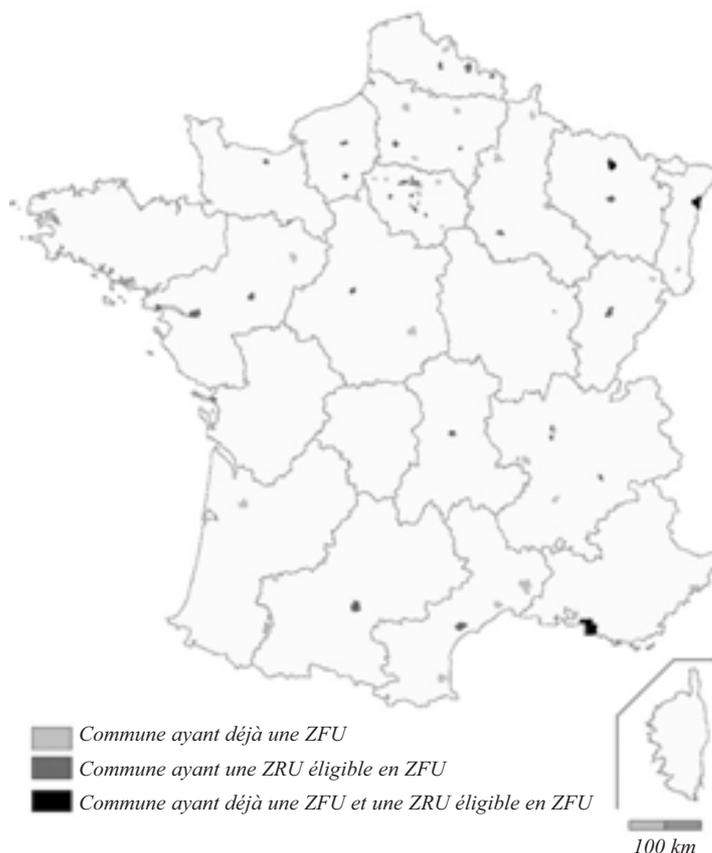
Le rapport du ministère de la Ville présenté au Parlement et publié en juillet 2001, dresse le bilan des trente premiers mois d'existence du dispositif, jusqu'au 30 juin 2000. Les principaux enseignements qu'il en retire peuvent se résumer comme suit :

- en trente mois, le nombre d'entreprises présentes dans les ZFU a été multiplié par 1,94, les immatriculations nouvelles se décomposant en créations (76 %), transferts (22 %) et reprises (2 %) d'activité. Les effectifs salariés ont été multipliés par 1,78, le pourcentage de salariés résidant dans la cité oscillant entre 20 % (minimum exigé) et 40 %, avec une moyenne de 32 %. Toutefois, l'exactitude numérique est limitée par l'absence légale de déclaration spécifique d'embauche dans les ZFU ;
- les appréciations sont positives pour les zones où une coopération s'est nouée entre les différentes structures locales (employeurs, commune, ANPE, etc.). Elles sont plus réservées pour les zones où le profil des postes proposés aux résidents ne correspondait pas à leur qualification.

Une révision du dispositif est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2002 :

- il vise à supprimer les « effets d'aubaine » les plus manifestes, notamment l'installation dans une ZFU d'une entreprise ayant procédé récemment à des licenciements ou venant d'une autre ZFU ;

## Communes ayant une ou plusieurs zones franches urbaines en 2003



Notes : ZFU = Zones franches urbaines ; ZRU = Zones de revitalisation urbaine.

Source : Ministère délégué à la Ville.

- il crée une prime de 24 000 francs par an pendant deux ans pour toute embauche en CDI d'un demandeur d'emploi résidant en ZUS et inscrit à l'ANPE depuis au moins douze mois ;
- il institue un dispositif unifié applicable pour une nouvelle période de cinq ans aux entreprises s'installant en ZFU ou en ZRU, mais prévoit des exonérations plus proches de l'ancien dispositif ZRU ;
- il institue, enfin, une sortie progressive du dispositif sur une période de trois ans.

Le rapport du ministère de la Ville présenté au Parlement et publié en décembre 2002 dressait à la fin de l'année 2001 un bilan plus satisfaisant du dispositif : sur le site des ZFU, le nombre d'emplois qui était au départ de 25 000, a été porté à 75 000 (dont 65 000 exonérés), soit une création brute de 50 000 emplois (dont 45 000 salariés), correspondant à une création nette de 35 000 emplois (les autres relevant de transferts d'activités), dépassant largement l'enjeu de 10 000 emplois estimé lors du lancement du Pacte de relance pour la ville. Les embauches ont été réalisées à près de 85 % sous la forme de contrats à durée indéterminée et un peu moins de 30 % d'entre elles ont bénéficié à des habitants du quartier.

Se fondant sur ce bilan, le Gouvernement a récemment décidé de relancer le dispositif des ZFU :

- le dispositif des 44 ZFU existantes a été rouvert par la loi de finances rectificatives 2002 : les entreprises qui se créent ou s'implantent dans l'une de ces ZFU entre le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et le 31 décembre 2007 bénéficient d'exonérations fiscales (taxe professionnelle, impôts sur les sociétés, le cas échéant taxe foncière sur les propriétés bâties) et sociales (cotisations patronales) ; ces exonérations sont à taux plein pendant une durée de cinq ans, puis dégressives sur trois ans (entreprises de cinq salariés et plus) ou neuf ans (entreprises de moins de cinq salariés) ;
- ce régime d'exonération sera étendu en 2004 à quarante nouveaux sites qui seront classés en ZFU dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation sur la rénovation urbaine précité.

## Annexe 3

### La statistique publique et la lutte contre les discriminations

Quel est le bon usage des statistiques publiques pour lutter contre les discriminations ? Plus précisément, comment repérer les comportements discriminatoires si l'on ne dispose pas de marqueurs permettant d'identifier en tant que telles les populations discriminées ?

Cette question est aussi essentielle que problématique. Posée au sein du groupe de travail sur lequel s'est appuyée la préparation du présent rapport, elle a donné lieu à l'expression de points de vue divers.

Il est apparu que nombre de ceux-ci rejoignaient les développements contenus dans le rapport du séminaire présidé par François Héran « Immigration, marché du travail et intégration » (2002), au sein du Commissariat général du Plan. On citera donc ci-dessous les conclusions de François Héran.

#### « Les recherches sur l'immigration et l'insertion » dans Héran (2002)

« La jurisprudence britannique autorise le recours au constat statistique des inégalités d'accès comme élément de preuve d'une inégalité de traitement. Il convient de poursuivre les recherches sur cette notion de « *discrimination objective* » : quel a été son usage effectif, quels débats a-t-elle suscités, quels problèmes soulèverait-elle en France, aussi bien sur le plan juridique que du point de vue de l'éthique professionnelle du sociologue et du statisticien ?

Il est des façons de décrire ou de déplorer « l'ethnicisation » des catégories de pensée qui reviennent à l'encourager. On ne gagne rien à parler « d'ethnie » sur le modèle anglo-saxon pour désigner l'ensemble des immigrés qui ont une même origine nationale ou culturelle. Les familles d'origine portugaise qui vivent en France ne forment pas une « ethnie portugaise » ou « un groupe ethnique portugais », pas plus que les Français installés à l'étranger ne relèvent d'une « ethnie française ».

La *statistique publique* est d'ores et déjà armée pour mener les études qui s'imposent en matière d'insertion professionnelle, d'intégration et de discrimination. Nul besoin d'introduire des « catégories ethniques » pour y parvenir. Les données de base pour identifier les immigrés par nationalité d'origine sont disponibles dans le recensement et les enquêtes standard, tandis que l'information relative aux origines des parents est accessible

dans des enquêtes et des fichiers d'étude spécialisés qui ont tous reçu l'aval du Conseil national de l'information statistique (CNIS) et de la Commission nationale de l'information et des libertés (CNIL). Si l'on veut aller plus loin et pousser par exemple le questionnement jusqu'au rôle des caractéristiques physiques dans la discrimination, la loi de 1978 autorise l'inclusion de questionnaires sensibles à la double condition qu'elles soient en rapport avec l'objet de l'étude et que les intéressés donnent leur accord exprès. La lutte contre les discriminations au travail ou ailleurs doit pouvoir s'appuyer sur des études circonstanciées, qui abordent le problème dans sa double dimension objective et subjective. »

Les auteurs du présent rapport<sup>(1)</sup> partagent ces conclusions. Dans cette perspective, ils soulignent<sup>(2)</sup> l'utilité d'un développement des études longitudinales sur les parcours individuels (par exemple à partir de l'échantillon démographique permanent) qui permettraient de suivre notamment des personnes issues de l'immigration. Des dimensions spatiales pourraient éventuellement être prises en compte à l'avenir.

---

(1) D'autres membres du groupe de travail du CAE ont exprimé des points de vue différents, voir notamment à cet égard Simon (2002 b).

(2) Propositions présentées au sein du groupe de travail par Jean-Luc Richard.

## Annexe 4

### Éducation et ségrégation urbaine<sup>(\*)</sup>

#### 1. « Fonctionnement de la ville : lieu d'habitation, éducation et production » (Bénabou, 1993)

Dans cette première approche, la ville comporte un nombre donné  $N$  d'habitants actifs dont les aptitudes sont supposées égales *a priori* et sa production est fonction uniquement de la répartition de ces actifs entre  $H$  travailleurs hautement qualifiés et  $L$  travailleurs faiblement qualifiés. Les premiers ont reçu une éducation nécessitant un coût plus élevé que les seconds et possèdent en contrepartie une productivité plus élevée, rémunérée par un salaire plus élevé. Il faut ajouter que chaque actif paie un coût d'habitation sous la forme d'une rente foncière qui est prélevée par les propriétaires fonciers (lesquels sont supposés parties prenantes de la consommation de la production de la ville).

L'hypothèse principale est que l'éducation est dispensée localement (dans les différents quartiers de la ville) et que la proportion locale  $x$  d'élèves suivant une formation hautement qualifiée par rapport à ceux qui suivent une formation faiblement qualifiée influe sur le coût de formation par élève : le coût  $C_H(x)$  pour former un élève hautement qualifié ainsi que le coût  $C_L(x)$  pour former un élève faiblement qualifié, mais aussi le surcoût  $\Delta C(x) = C_H(x) - C_L(x)$ , sont supposés être des fonctions décroissantes de  $x$ . La proportion  $x$  est donc une source d'externalité positive.

Étudiant l'équilibre du système, Bénabou montre d'abord qu'il existe un équilibre homogène (mixité sociale uniforme) où tous les quartiers de la ville adoptent la même proportion  $\hat{x}$ , telle que le surcoût de formation soit égal à l'écart de salaire, et que la rente foncière prend alors elle-même dans la ville une valeur uniforme  $\hat{r}$ .

Il montre ensuite, dans le cas simple d'une ville comportant deux quartiers comptant le même nombre d'actifs, que l'équilibre symétrique précité est instable : il suffit qu'un actif très qualifié et un actif peu qualifié permutent de quartiers pour déclencher, via une répercussion en cascade sur les coûts de formation désormais divergents des deux quartiers, puis sur les salaires, enfin sur les rentes foncières, une dynamique qui se développe et

(\*) Présentation résumée par les auteurs du présent rapport des travaux de R. Bénabou (1993 et 1996).

aboutit à un état d'équilibre, stable celui-là, dans lequel un des deux quartiers sera entièrement polarisé socialement, ne comportant que des actifs peu qualifiés (ou au contraire que des actifs très qualifiés) ; l'autre quartier sera alors (sauf cas particulier) socialement mixte ; la cohérence est assurée par un différentiel de rente foncière entre les deux quartiers, qui compense l'écart entre leurs coûts de formation. Le résultat se généralise à un nombre quelconque de quartiers (et de catégories sociales).

L'auteur montre enfin que, pour certaines valeurs des paramètres (notamment si le niveau de la productivité urbaine est globalement faible), un part des actifs peu qualifiés peut même complètement devenir inactive, le quartier se transformant ainsi en « ghetto » et l'activité ne continuant que dans l'autre partie de la ville, au prix d'une réduction massive de la production urbaine et du nombre des actifs très qualifiés eux-mêmes.

Cette analyse souligne ainsi les risques de mouvements ségrégatifs éloignant de l'optimum socio-économique auxquels peuvent conduire des comportements d'auto-sélection face à la fonction d'éducation, du fait que les externalités positives liées à la mixité sociale des écoles ne sont pas internalisées dans les choix individuels des élèves visant un haut degré de qualification.

## **2. « Hétérogénéité, stratification sociale et croissance : implications macroéconomiques de la structure locale et financement de l'école » (Bénabou, 1996)**

Ce second modèle reprend le rôle d'interface de l'éducation entre le niveau local (le quartier) et le système socio-économique (la ville) mais, alors que dans le premier modèle tous les actifs étaient supposés *a priori* équivalents (la stratification sociale était endogène), deux sources d'hétérogénéité entre les actifs sont ici introduites *a priori*. La première est une stratification sociale entre les actifs, qui disposent au départ d'un capital humain différencié selon leur milieu social d'origine, chacun s'attachant à transmettre son capital humain à ses enfants, par divers canaux (relations au sein de la famille, relations externes, culture, tout autant que suivi de la scolarité, etc.). La deuxième source d'hétérogénéité réside dans la distribution aléatoire des aptitudes innées des enfants. Le capital humain de chaque personne est alors fonction de quatre facteurs : ses aptitudes innées personnelles, le capital humain de ses parents, le contexte solaire local (lui-même lié à la stratification sociale du quartier) et la performance d'ensemble du système socio-économique (dépendant elle-même de la fonction de production de la ville et des différents capitaux humains qui en sont les facteurs de production). Plusieurs paramètres interviennent dans le modèle : l'élasticité du capital humain individuel par rapport à chacun de ces quatre facteurs, l'élasticité de substitution entre les différentes catégories de capital humain déterminant le contexte local d'éducation, l'élasticité de substitution entre les différentes catégories de capital humain constituant les inputs

de la fonction de production urbaine, la dispersion de la répartition initiale du capital humain, et enfin la dispersion de la répartition aléatoire des aptitudes innées.

L'analyse porte sur le capital humain de l'agent représentatif de la ville (capital humain moyen par tête) dont elle étudie l'évolution, respectivement à court et long terme. On distingue deux cas polaires selon que la composition socio-spatiale de la ville est, soit stratifiée (cas de la ségrégation socio-spatiale), soit intégrée (cas de la mixité uniforme socio-spatiale).

Les résultats sont les suivants (avec des hypothèses considérées comme plausibles sur les paramètres) :

- à court terme, une ville stratifiée peut connaître une croissance du capital humain représentatif plus rapide qu'une ville intégrée ; c'est le cas si un accroissement marginal de la mixité sociale dans les écoles locales fait perdre davantage aux enfants des familles hautement qualifiées qu'elle ne fait gagner aux enfants des familles faiblement qualifiées ;

- en revanche, à long terme, une ville stratifiée a des performances inférieures à une ville intégrée, concernant le niveau atteint par le capital humain représentatif, abstraction faite des aléas affectant les aptitudes innées, ou même concernant le taux de croissance de ce capital humain si l'on tient compte de ces aléas ;

- il existe donc entre le court et le long terme un arbitrage intertemporel, qui dépend du taux d'actualisation, mais la proportion des familles à qui l'intégration est bénéfique tend vers 1 lorsque le taux d'actualisation tend vers 0 ;

- un arbitrage analogue concerne le mode de financement de l'éducation, selon qu'il est assuré au niveau local (ou privé) ou au niveau global (ville, ou plus largement État). Le premier type de financement est plus favorable à l'accumulation du capital humain à court terme mais l'est moins à long terme, tant en niveau (sans aléas sur l'inné) qu'en croissance (avec aléas sur l'inné) ;

- enfin, la fraction de leur temps que les parents attribuent à l'éducation de leurs enfants est invariante, mais la part de leurs ressources financière qu'ils y consacrent dépend du mode de financement et, s'ils tiennent compte des aléas affectant les aptitudes innées, ils consentent un effort financier plus important dans le cas d'un système de financement global que dans celui d'un système de financement local ou privé.

L'auteur signale au passage qu'une erreur de spécification (l'adoption de la moyenne des logarithmes au lieu du logarithme de la moyenne) pourrait affecter le modèle de Borjas (1992), lequel implique que les performances économiques seraient meilleures dans une ville stratifiée. La rectification de cette erreur inverserait la conclusion, du moins sur le long terme.

## Les dispositifs d'aide au logement

### 1. Le dispositif actuel d'aides publiques au logement social

La politique sociale du logement comporte deux volets d'aides publiques, touchant respectivement à la demande et à l'offre. On se limitera dans ce qui suit à une présentation des éléments qui paraissent essentiels pour les besoins du présent rapport, en renvoyant pour une analyse plus exhaustive et plus approfondie aux compléments au présent rapport de Dujols et Debrand ainsi qu'à des publications spécifiques, tout particulièrement : Segaud, Bonvalet et Brun (1998), Guillaume et Paufique (2002) et Cacheux (2002).

#### 1.1. L'aide publique à la demande de logement est assurée essentiellement par l'APL

L'APL (aide personnalisée au logement, instituée en 1977) est attribuée par l'État sous condition de ressources, en tenant compte de la taille de la famille et de la zone de résidence. Elle couvre une partie du loyer (ou des prêts, en cas d'accession à la propriété) jusqu'à un certain plafond, ainsi que des charges, estimées forfaitairement (une présentation en est donnée dans l'encadré 1). Le Fonds de solidarité pour le logement permet, en outre, d'apporter une aide spécifique aux ménages en difficulté, dans le cadre de la lutte contre les exclusions. L'aide publique à l'offre de logement, de son côté, s'adresse tant au secteur locatif social qu'au secteur locatif privé à vocation sociale.

#### 1.2. Les aides publiques au secteur locatif social

Elles sont accordées dans le cadre d'un *conventionnement* (mis en place en 1977) auquel peuvent souscrire les organismes d'HLM (habitations à loyers modérés : voir encadré 2) ou d'autres organismes collectifs<sup>(1)</sup>. Une opération peut être conventionnée dès sa construction ou son acquisition par le bailleur, ou à l'occasion de travaux d'amélioration, ou encore sans travaux, dans le cadre d'un accord de patrimoine existant. Il est à noter à cet égard que le conventionnement du parc locatif social existant a fortement progressé dans les années quatre-vingt-dix.

(1) Par exemple les collectivités locales, les sociétés d'économie mixte ou les chambres de commerce.

## 1. L'aide personnalisée au logement

Le mode de calcul de l'APL étant particulièrement complexe, on se contentera d'en rappeler les règles essentielles.

L'aide est proportionnelle au montant du loyer (ou à la mensualité du prêt) acquitté(e) :

$$a = k (L - L_0 + \overline{ch})$$

où  $k$  est le coefficient de prise en charge, qui dépend des ressources et de la taille du ménage ;  $L$  le loyer ou la mensualité de remboursement du prêt, qui dépend de la taille du ménage et de la zone de résidence ;  $L_0$  est le « loyer minimum », qui est fonction des ressources et de la taille du ménage ;  $\overline{ch}$  est un montant forfaitaire de charge, qui ne dépend que de la taille du ménage.

Le coefficient  $k$  vaut 0,90 ou 0,95 (selon la catégorie de l'aide) en l'absence de ressources et décroît à un rythme moyen de 10 % par tranche de 1 540 euros de ressources annuelles. Le loyer  $L$  sur lequel l'aide est calculée est plafonné, le plafond dépendant de la zone géographique ; si le loyer dépasse ce niveau, l'excédent reste intégralement à la charge du locataire. Enfin,  $L_0$  est proche de 0 lorsque les ressources sont nulles et augmente avec elles.

Source : AFSA (2001).

## 2. Les catégories d'organismes HLM

**Les Offices** (offices publics et OPAC), dont le parc métropolitain est estimé à 2 millions de logements.

**Les sociétés anonymes** (entreprises sociales pour l'habitat), dont le parc métropolitain est estimé à 1,64 million de logements.

Source : Union nationale des HLM (2002a), Enquête sur le parc locatif social au 31 décembre 1999.

La convention est passée entre l'État et le bailleur. Elle donne accès à des aides qui prennent en majeure partie la forme de prêts, consentis à des conditions privilégiées aussi bien de durée que de taux et provenant pour l'essentiel de la transformation par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) de l'épargne déposée sur les différents livrets défiscalisés. En dépit des simplifications réalisées en 1999, le dispositif reste complexe. Pour le financement des *constructions nouvelles*, les aides à la construction comportent plusieurs types de prêts, parmi lesquels deux méritent une attention particulière : le prêt locatif d'aide à l'intégration (PLA-I) et le prêt à usage

locatif social (PLUS) ; leur durée est de 32 ans, portée à 50 ans pour les acquisitions foncières ; leur taux annuel étaient respectivement, en mai 2002, de 3,7 et 4,2 % (3 % pour les opérations de construction-démolition)<sup>(2)</sup>. Les taux de subvention associés sont respectivement de 20 et 5 % (pouvant être porté à 6,5 %). Le taux de TVA applicable aux travaux est quant à lui ramené à 5,5 %. Une exonération de la taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB) est en outre accordée pour une durée de quinze ans. Si le prix d'acquisition du terrain excède une valeur de référence, la surcharge foncière est supportée conjointement par l'État et la collectivité territoriale. Pour le financement des opérations de *gros entretien et de grosses réparations* dans le parc existant, des primes à la réhabilitation des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ont été mises en place, dans des conditions elles aussi privilégiées.

La convention définit également les obligations du bailleur. Les logements sont attribués sous condition de ressource, par référence à une grille de plafond du revenu, qui dépend de la composition du ménage et de la zone géographique. Le détail en est donné dans le tableau et l'encadré 3 (ci-après). À titre d'exemple, les logements PLA-I sont réservés aux ménages ayant des revenus ne dépassant pas 60 % du plafond ; les logements PLUS doivent comporter au moins 30 % de locataires ayant un revenu de dépassant pas 60 % du plafond et au plus 10 % de locataires ayant un revenu supérieur au plafond (sans pouvoir dépasser 120 % de ce plafond).

Le loyer mensuel pratiqué par les HLM était, à la fin 1999, en moyenne de 25,25 francs par m<sup>2</sup> de surface habitable (UHLM, 2002). Il existait autour de cette moyenne des différences sensibles selon les zones : + 24 % en zone 1 bis, - 5 % en zone 3 ; mais les loyers HLM étaient partout nettement inférieurs de ceux du parc privé : de 50 % (ou même plus) à Paris et en proche banlieue, autour de 20 % dans les autres grandes agglomérations (Cacheux, 2002).

Cependant le loyer est calculé pour chaque opération, en fonction de son coût de construction (ou de réhabilitation), dans la limite d'un maximum, puis il est actualisé en fonction de l'indice du coût à la construction ; comme les conditions de financement ont considérablement évolué au cours du temps (on reviendra plus loin sur ce point), les loyers HLM sont dans les faits sensiblement hétérogènes : ainsi, les loyers des HLM construites dans les années 1966-1975 sont inférieurs de 20 % à la moyenne et ceux des HLM construites dans les années 1986-1995 sont supérieurs de 10 % à la moyenne et les loyers hors ZUS sont supérieurs de 6 % aux loyers en ZUS. Il en résulte un taux de couverture des loyers par l'APL sensiblement plus faible dans les logements récents que dans les logements anciens. La réglementation des aides publiques induit donc une segmentation des loyers qui, à son tour, provoque des phénomènes d'auto-sélection : les ménages aux revenus les plus faibles ne peuvent s'orienter que vers la partie la plus ancienne du parc locatif social.

(2) Il existe d'autres types de prêts consentis à des conditions moins avantageuses.

### Plafonds de revenus annuels donnant accès aux logements HLM(\*)

En euros par an

	Paris et communes limitrophes	Île-de- France(**)	Autres Régions
1 personne seule	14 891	14 891	12 946
2 personnes sans personne à charge à l'exclusion des jeunes ménages	22 254	22 254	17 288
3 personnes ou jeune ménage sans personne à charge ou personne seule avec 1 personne à charge	29 174	26 751	20 791
4 personnes ou personne seule avec 2 personnes à charge	34 830	32 044	25 099
5 personnes ou personne seule avec 3 personnes à charge	41 440	37 934	29 525

Notes : (\*) Ces plafonds (pour 2002) font l'objet d'un projet d'assouplissement ; (\*\*) Hors colonne précédente.

### 3. Définition des zones d'aide au logement social

La réglementation des aides au logement comporte un découpage du territoire métropolitain en zones géographiques :

- la zone 1 comprend l'agglomération de Paris et les villes nouvelles d'Île-de-France ;
- la zone 2 est la partie centrale de la zone 1 : elle se compose de Paris et de ses 29 communes limitrophes ;
- la zone 2 comprend la région Île-de-France, les agglomérations et communes de plus de 100 000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Île-de-France, les îles non reliées au continent et 9 cantons du département de l'Oise ;
- la zone 3 couvre le reste du territoire.

Source : Direction des études économiques et financières de l'Union nationale HLM (2002) : *Le parc HLM au 31 décembre 1999*.

### 1.3. Les aides au secteur locatif privé

Elles sont de trois types (Guillaume et Paufigue, 2002) :

- les aides distribuées par l'ANAH (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) pour la réhabilitation du parc privé ancien : elles contribuent à l'offre locative privée à vocation sociale à travers un dispositif de

conventionnement garantissant une subvention majorée au bailleur, en contrepartie d'un engagement de modération des loyers sur une période de 9 ans ; les loyers de sortie sont inférieurs de 6 à 11 % à ceux des HLM ;

- des aides fiscales (amortissement Besson) à la construction ou à l'acquisition de logements neufs : elles font l'objet d'un conventionnement avec le bailleur qui s'engage à louer à des ménages à revenu plafonné (plafond HLM majoré de 40 %). Ces dispositions ont été assouplies à compter du 3 avril 2003 par la loi Robien ;

- des prêts aidés spécifiques, moins favorables que les précédents : ils visent à répondre aux besoins des ménages dont les revenus sont trop élevés pour accéder au parc social mais insuffisants pour accéder dans le parc privé non aidé.

## 2. La composition du parc de logements sociaux

Selon le recensement général de la population de 1999, le parc HLM représente 3,6 millions<sup>(3)</sup> de logements, soit 16 % des 23 millions de résidences principales en France métropolitaine (UHLM, 2002). Il est constitué de générations de logements qui ont formé après la Seconde Guerre mondiale une vague importante, culminant en 1971 avec la construction de 120 000 logements, et qui ont ensuite connu un creux, passant par un minimum en 1999 avec la construction de seulement 43 000 logements. Le plan de relance de 2001 visait à remonter le rythme annuel de construction à 57 000 logements locatifs sociaux (Cacheux, 2002). Il faut aussi signaler les réhabilitations (PALULOS) qui ont concerné 144 000 logements en moyenne au cours des années quatre-vingt-dix. Il faut enfin tenir compte des démolitions dont le nombre est passé de 6 000 en 1999 à 15 000 en 2002 et est appelé à croître à l'avenir (voir annexe 1).

Ce parc HLM est fortement concentré (UHLM, 2002) : un quart se trouve en Île-de-France, un autre quart dans les trois régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et PACA ; 62 % appartiennent à des unités urbaines de plus de 100 000 habitants. Au sein des 3,6 millions de HLM, 0,84 million se situent dans les ZUS, soit une proportion de 23 % (inversement, on a vu au chapitre 1 qu'au sein des ZUS, la proportion des personnes résidant en HLM est de 62 %). Les grands programmes de plus de 100 logements représentent 55 % des logements construits entre 1956 et 1975 et seulement 6,6 % de ceux qui ont été construits depuis 1996.

La ventilation des logements HLM par taille fait apparaître une prédominance des 3 pièces (37 %) et des 4 pièces (30 %). La proportion de 2 pièces (18 %) et de 1 pièce (5 %) est plus faible, ce qui pose des problè-

---

(3) À ce nombre s'ajoutent 0,2 million d'équivalents logements, sous la forme de foyers collectifs.

mes notamment pour assurer la décohabitation des jeunes ou l'installation des jeunes couples. La proportion des 5 pièces et plus (10 %) est, elle aussi, insuffisante par rapport à la demande.

Les logements conventionnés par l'ANAH, beaucoup plus diffus, représentent environ 8 % des logements conventionnés (Guillaume et Paufique, 2002).

Au total, le parc de logements sociaux ne permet pas de répondre entièrement aux besoins. L'enquête logement conduit à estimer à 600 000 logements la demande non satisfaite, qui se renouvelle au gré de la formation des ménages (Cacheux, 2002).

## Annexe 6

### Un modèle simple de rente foncière différentielle

Considérons le cas très simplifié où la fonction d'utilité serait de la forme Cobb-Douglas  $U(s, z) = s^\alpha z^{1-\alpha}$  à rendement unitaire.

On sait qu'à l'optimum on a alors :

$$s = \alpha \frac{R - a \cdot r}{p} \text{ et } z = (1 - \alpha)(R - a \cdot r)$$

et que la fonction d'utilité indirecte est :

$$V = G \frac{R - a \cdot r}{p^\alpha} \text{ avec } G = \alpha^\alpha (1 - \alpha)^{1-\alpha}$$

On en déduit l'enchère maximale en fonction de  $r$  et  $V$  (figure a):

$$p = \left( G \frac{R - a \cdot r}{V} \right)^{\frac{1}{\alpha}}$$

La surface correspondant à l'enchère maximale est (figure b) :

$$s = \alpha \left( \frac{V}{G} \right)^{\frac{1}{\alpha}} \left( \frac{1}{R - a \cdot r} \right)^{\frac{1}{\alpha} - 1}$$

Soit deux catégories sociales  $i$  et  $j$  se différenciant seulement par leur revenu et leur coût généralisé de transport, ainsi que par le degré de satisfaction auquel elles accèdent. Elles habitent des quartiers qui sont séparés par une limite située à une distance  $r^*$  du centre ville. Cette inconnue est

solution de l'équation :  $\frac{R_i - a_i \cdot r^*}{V_i} = \frac{R_j - a_j \cdot r^*}{V_j}$ . La catégorie riche

éprouve certainement un niveau de satisfaction supérieur à la catégorie

pauvre. Cela implique :  $\frac{V_j}{V_i} = \frac{R_j - a_j \cdot r^*}{R_i - a_i \cdot r^*} > 1$  et par suite  $\frac{R_j - R_i}{a_j - a_i} > r^*$  (si

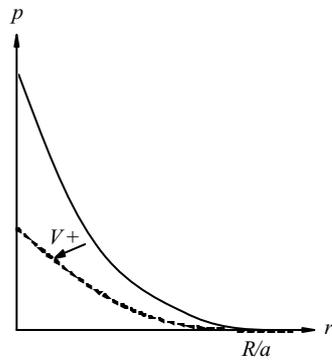
$a_j > a_i$ ).

Considérons la dérivée logarithmique du prix  $\frac{d \ln p}{d r} = \frac{p'}{p} = \frac{1}{\alpha} \frac{-a}{R-a.r}$ .

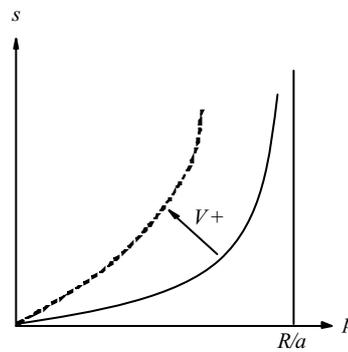
Il en résulte que, sur la limite  $r^*$  où les prix sont égaux, la courbe d'enchère de la catégorie  $j$  a une pente plus négative que la courbe d'enchère de la

catégorie  $i$  si et seulement si  $\frac{R_j}{a_j} < \frac{R_i}{a_i}$ . C'est la condition pour que les riches habitent près du centre ville.

**Figure a**



**Figure b**



## Références bibliographiques

- Afsa É. (2001) : « Aide au logement et emploi », *Économie et Statistique*, n° 346-347.
- Akerlof G. (1997) : « Social Distance and Social Decisions », *Econometrica*, vol. 65.
- Akerlof G. et R. Kranton (2000) : « Economics and Identity », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115.
- Allen B., M. Bonetti et P. Elias (1998) : *Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion dans neuf quartiers d'habitat social : résultat d'entretiens auprès de 600 habitants*, Mimeo CSTB.
- Aquatias S. (1997) : « L'argent facile est-il facile à gagner ? », *Revue de l'INJEP, Agora-Jeunesse-Débats*, n° 10, septembre.
- Aquatias S. (1999a) : « Cannabis : du produit aux usages. Les fumeurs de haschich dans les cités de la banlieue parisienne », *Sociétés contemporaines*, n° 36.
- Aquatias S. (1999b) : « Usages du cannabis et situations sociales des différentes consommations de cannabis » in *Les drogues en France, politiques, marchés, usages*, Faugeron (éd.), Éd. Georg, Genève.
- Aquatias S. (2001) : *Lien social, parents et argent : sociologie des conduites à risques juvéniles en banlieue parisienne*, INSERM, Ouvrage collectif.
- Aquatias S. (2002) : *Lien social, parents et argent : sociologie des conduites à risques juvéniles en banlieue parisienne*, Miméo.
- Arrow K.J. (1972) : « Models of Job Discrimination » in *Racial Discrimination in Economic Life*, A.H. Pascal (éd.), Éd. Heath.
- Arrow K.J. (1998) : « What Has Economics to Say About Racial Discrimination? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12.
- Ascher F. (2001) : *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Éd. de l'Aube.
- Ascher F. et F. Godard (2001) : « La troisième solidarité : réflexion et gestion du risque dans les villes » in *La nouvelle question urbaine*, PUCA.
- Assemblée nationale (2003) : *Projet de loi sur d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, 23 juin.
- Baccaïni B. (1996) : « Les trajets domicile-travail en Île-de-France », *Économie et Statistique*, 1996-4/5, n° 294-295.

- Baillargeau E. (2002) : *L'opbouwwerk, la promotion de la participation des habitants aux Pays-Bas entre militantisme et pratique professionnelle*, Thèse de doctorat d'urbanisme.
- Barou J. (1997) : « Politique d'intégration et politique de la ville aux Pays-Bas. Immigration et intégration aux Pays-Bas », *Migrations Études*, n° 73.
- Barou J. (2000) : *L'habitat des immigrés et de leurs familles*, La Documentation française.
- Barthelmé F. (1997) : « La discrimination à l'emploi », *Hommes et migrations*, n° 1209, septembre-octobre.
- Bataille Ph. (1997) : *Le racisme au travail*, La Découverte.
- Bataille Ph. et M. Wiewiorka (1998) : *Figure actuelle du racisme*, Éd. Sciences humaines.
- Beaud S. (2001) : *80 % au Bac... et après ?*, La Découverte.
- Becker G.S. (1964) : *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Columbia University Press.
- Béhar D. et alii (2001) : « Inégalités et intercommunalité en Île-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique », *DRAST et DGUHC, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Plus Synthèses et Recherches*, n° 57.
- Bélorgey J-M. (1993) : *Évaluer la politique de la ville*, Miméo, Comité d'évaluation de la politique de la ville.
- Bélorgey J-M. (2001) : *Lutter contre les discriminations. Stratégies institutionnelles et normatives*, Éd. de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Bénabou R. (1993) : « Workings of a City: Location, Education and Production », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 48.
- Bénabou R. (1996a) : « Equity and Efficiency in Human Capital Investment: The Local Connection », *Review of Economic Studies*, vol. 63.
- Bénabou R. (1996b) : « Heterogeneity, Stratification and Growth: Macroeconomic Implications of Community Structure and School Finance », *The American Economic Review*, vol. 86.
- Bénabou R. et F. Kramarz (2003) : *Augmenter les ressources des collèges défavorisés : une évaluation des zones d'éducation prioritaires*, Miméo.
- Bonetti M. (2001) : *Problématiques et méthodes des développements de la gestion urbaine de proximité*, Miméo CSTB, Laboratoire de sociologie urbaine générative.
- Bonnal L. et alii (1999) : « L'insertion professionnelle des apprentis et des lycéens professionnels des emplois proches des formations suivies », *Economie et Statistique*, 1999-3, n° 323.
- Bonnemaison G. (1982) : *Face à la délinquance prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

- Borjas G. (1992) : « Ethnic Capital and Intergenerational Mobility », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107.
- Borjas G. (1995) : « Ethnicity, Neighborhoods and Human Capital Externalities », *American Economic Review*, vol. 85.
- Bourdieu P. (1993) : *La misère du monde*, Éd. Seuil.
- Bourdieu P. et J-C. Passeron (1964) : *Les héritiers : les étudiants et la culture*, Éd. de Minuit.
- Boyer R. et J-P. Durand (1998) : *L'après fordisme*, Éd. Syros.
- Brévan C. et P. Picard (2000) : *Ville. Une nouvelle ambition pour les métiers*, La Documentation française.
- Cacheux A. (2002) : *Le logement social locatif*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.
- Cahuc P. et D. Fougère (2002) : « Immigration, emplois et salaires. Synthèse introductive » in *Immigration, marché du travail, intégration*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française.
- Caille J-P. (1989) : « Panel des élèves du second degré recrutés en 1989 », *Éducation et Formations*, n° 57.
- Caille J-P. et L-A. Vallet (1996) : « Niveau en français et en mathématiques des élèves étrangers ou issus de l'immigration », *Économie et Statistique*, 1996-3, n° 293.
- Capel-Dunn J. (2001) : « L'insertion professionnelle des étrangers 1999-2000 », *Notes et Documents*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Centre de documentation et d'information, n° 48.
- Cavailhès J. (2003) : *Le prix hédoniste de l'habitat locatif et la demande des ménages*, Miméo Séminaire d'analyse économique du SES/EELTM.
- CERC (2001) : *Accès à l'emploi et à la protection sociale*, Rapport n° 1.
- Champion J-B. et M. Marpsat (1996) : « La diversité des quartiers prioritaires : un défi pour la politique de la ville », *Économie et Statistique*, 1996-4/5, n° 294-295.
- Charvet D. (2001) : *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.
- Choffel Ph. (2002) : « L'évolution récente du chômage dans les zones urbaines sensibles d'après les statistiques des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE », *DIV*, 1<sup>er</sup> octobre.
- Choffel Ph. et E. Delattre (2002) : *Effets locaux et urbains sur les parcours de chômage*, Miméo.
- CNRS (1996) : « Villes », *Le courrier du CNRS*, n° 82, juin.
- Coleman J-S. (1988) : « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, vol. 94.

- Combes P-Ph, M. Lafourcade et Th. Mayer (2003) : « Can Business and Social Networks Explain the Border Effect Puzzle? », *CEPR Discussion Paper*, n° 3750.
- Coninck (de) F. (1990a) : « Passage à l'âge adulte et mobilité spatiale », *European Journal of Population*, n° 6.
- Coninck (de) F. (1990b) : « Champ du possible spatial, localisation et emploi » in *Stratégies résidentielles*, Bonvalet et Fribourg (eds), Paris, INED-Plan Construction, Congrès et Colloques, n° 2.
- Coninck (de) F. (1992) : « Entrée dans la vie active et marché local du travail », *L'Espace Géographique*, n° 1.
- Conseil d'État (1998) : *Sur le principe d'égalité. Extrait du Rapport public de 1996*, La Documentation française.
- Conseil National des Villes (2001) : *Rapport du Conseil national des villes 1998-2001*, La Documentation française.
- Cour des Comptes (1999) : *Les aides personnelles au logement*.
- Cour des Comptes (2002) : *La politique de la ville*.
- CRÉDOC/DUHC (2000) : *L'occupation des logements d'habitation à loyer modéré et son évolution : exploitation de l'enquête nationale de 2000*, Miméo.
- DARES (2001) : « L'exonération de cotisations sociales pour le développement territorial », *Première Informations*, n° 31.2, août.
- DARES (2002a) : « Cohésion sociale, emploi et compétitivité : éléments pour un débat », *Documents d'Études*, n° 58.
- DARES (2002b) : « Les salariés étrangers : loin des secteurs porteurs et des positions valorisées », *Premières Synthèses*, n° 46.1, novembre.
- DARES (2002c) : « Chômeurs étrangers et chômeurs d'origine étrangère », *Premières Synthèses*, n° 46.2, novembre.
- Dayan J-L., A. Échardour et M. Glaude (1996) : « Le parcours professionnel des immigrés en France : une analyse longitudinale », *Économie et Statistique*, 1996-9, n° 299.
- Debrand Th. (2002) « Les immigrés et leur logement », *Habitat et Société*, Éd. Union Nationale des HLM, n° 25.
- Degenne A. et alii (eds) (2001) : « Construction et usage des catégories d'analyse », *CEREQ-CNRS*, n° 156, mai.
- Delarue J-M. (1991) : *Banlieues en difficulté : la réléation*, Groupe Ten, Éd. Syros Alternatives.
- Dewitte P. (1999) : *Immigration et intégration : l'état des savoirs*, La Découverte.
- Direction Régionale de l'Équipement de l'Île-de-France (2001) *Le logement social en Île-de-France*, Miméo, Conférence régionale du logement social, janvier.

- DIV (2000a) : *Identité des villes : dynamiques urbaines 1990-1999*, Éd. de la DIV.
- DIV (2000b) : *Les grands projets de ville*, Éd. de la DIV.
- DIV (2001a) : *La politique de la ville et les associations*, Éd. de la DIV.
- DIV (2001b) : *Projet éducatif local et Politique de la ville*, Éd. de la DIV.
- DIV (2002) : *Adultes relais, un lien dans la ville*, Éd. de la DIV.
- DIV (2003) : « Zones franches urbaines : c'est reparti », *La Lettre de la DIV*, n° 79 et supplément.
- DIV, DPM, FAS et DGEFP (2000) : *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail*, volumes 1 et 2, Éd. de la DIV.
- Donzelot J. (2003) : *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Le Seuil.
- Donzelot J. et C. Mével (2001) : « La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire », *DRAST et DGUHC, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Plus Veille Internationale*, n° 56.
- Donzelot J. et M-C. Jaillet (1996) : *Les zones urbaines défavorisées, volume 4 : Pays-Bas, Suisse, Espagne, Grèce*, PUCA.
- Donzelot J. et M-C. Jaillet (2001) : « La nouvelle question urbaine », *Actes du Séminaire*, PUCA.
- Dubedout H. (1983) : *Ensemble refaire la ville*, Rapport au Premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers.
- Dubet F. (2000) : *Les inégalités multipliées*, Éd. L'Aude Intervention.
- Dubet F. et M. Duru-Bellat (2000) : *L'hypocrisie scolaire*, Le Seuil.
- Dubet F. et D. Lapeyronnie (1992) : *Les quartiers d'exil*, Le Seuil.
- Duru-Bellat M. et A. Van Zanten (2002) : *Sociologie de l'école*, Armand Colin.
- Fack G. (2002) : *Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ?*, Mémoire de DEA de l'EHESS sous la direction de T. Piketty.
- Fitoussi J-P. et P. Rosanvallon (1996) : *Le nouvel âge des inégalités*, Éd. Points.
- Fleurbaey M. (1996) : *Théories économiques de la justice*, Economica.
- Friggit J. (2001) : « Le prix des logements en longue période », *L'Observateur Immobilier*, n° 49-50, juin.
- Fujita M. et J-F. Thisse (2002) : *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location and Regional Growth*, Cambridge University Press.

- Fujita.M (1989) : *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*, Cambridge University Press.
- Galster G. (2000) : « Identifying neighbourhood Threshold: An Empirical Exploration », *Housing Policy Debate*, n° 11.
- Gaschet F. et C. Lacour C. (2002) : « Centres, centralité et métropolisation », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 1.
- Gaudin J-P. et alii (1995) : « La ségrégation : aux sources d'une catégorie de raisonnement », *Socio-Économie de l'Habitat*, n° 69.
- Geïndre F. (1993a) : *Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique*, La Documentation française.
- Geïndre F. (1993b) : *Le logement. Une priorité pour le XI<sup>e</sup> plan*, La Documentation française.
- GELD (2000a) : « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers », *Note du Conseil d'Orientation du GELD*, n° 1, mars.
- GELD (2000b) : « Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations : la question de la preuve », *Note du Conseil d'Orientation du GELD* n° 2, octobre.
- GELD (2001) : « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *Note GELD* n° 3, mai.
- GÉRI (2001) : *Les jeunes dans les villes : de la formation à l'emploi*, La Documentation française.
- Gilbert G et A. Guengant (2001) : *Effets redistributifs des dotations de l'État aux communes*, Commissariat général du Plan.
- Glaude M. et C. Borrel (2002) : « Les immigrés et leurs descendants sur le marché du travail : un regard statistique » in *Immigration, marché du travail, intégration*, Commissariat Général du Plan, La Documentation française.
- Gobillon L. H. Selod et Y. Zénou (2002) : « Spatial Mismatch: From the Hypothesis to the Theory », *CEPR Discussion Paper*, Series, 3740.
- Goffette-Nagot F. (2003) : *Les valeurs foncières et la demande de logement dans le système urbain français : estimations à partir de l'enquête logement 1996*, Miméo Séminaire d'analyse économique du SES/EELTM.
- Goux D. et E. Maurin (1995) : « Origine sociale et destinée scolaire : l'inégalité des chances devant l'enseignement, à travers les enquêtes FQP 1970, 1977, 1985 et 1993 », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXVI.
- Goux D. et E. Maurin (1997a) : Démocratie de l'école et persistance des inégalités, *Économie et Statistique*, n° 306.
- Goux D. et E. Maurin (1997b) : « Destinées sociales : le rôle de l'école et du milieu d'origine », *Économie et Statistique*, n° 306.

- Goux D. et E. Maurin (2000) : *La persistance du lieu entre pauvreté et échec scolaire*, Portrait social, Statistiques publiques et INSEE.
- Guillaume H. et J-P. Paufigue (2002) : *Rapport sur le financement du logement social*, Miméo Inspection générale des Finances et Conseil général des Ponts et Chaussées.
- HCI (1993) : *L'intégration à la française*, J-C. Zylberstein (dir.), Éd. 10/18.
- HCI (1997) : *Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité*, La Documentation française, juin.
- HCI (1998) : *Rapport relatif aux discriminations*.
- HCI (2000a) : *Rapport annuel du Groupe permanent chargé des statistiques*.
- HCI (2000b) : *L'Islam dans la République*.
- HCI (2001) : *Les parcours d'intégration*.
- Heckman J.J. (1998) : « Detecting Discrimination », *Journal of Economics Perspectives*, vol. 12.
- Héran F. (2002) : *Immigration, marché du travail, intégration*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.
- Hessel S. (1988) : *Immigrations : le devoir d'insertion*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.
- IAURIF (1998) : *L'évolution du peuplement des grands ensembles : analyse de la mobilité en 1997 de six quartiers*, Éd. IAURIF.
- IAURIF (2000) : *Géographie de l'emploi*, Éd. IAURIF.
- IAURIF (2001a) : « Mixité sociale et ségrégation : les réalités d'hier et d'aujourd'hui et les actions publiques », *Les Cahiers Habitat*, avril.
- IAURIF (2001b) : « Les disparités de richesse fiscale, dotations d'État et services rendus aux habitants », *Note Rapide sur les Finances Locales*, n° 17, décembre.
- INSEE (1994) : *Les étrangers en France*, Col. Contours et Caractères, mai.
- INSEE (1996a) : « Les jeunes d'origine portugaise. Immigrés ou enfants d'immigrés », *INSEE Première*, n° 427, février.
- INSEE (1996b) : « La population immigrée. Le résultat d'une longue histoire », *INSEE Première*, n° 458, juin.
- INSEE (1997) : *Les immigrés en France*, Col. Contours et Caractères, février.
- INSEE (1998a) : « Les zones urbaines sensibles », *INSEE Première*, n° 573, avril.
- INSEE (1998b) : « Inégalités territoriales de niveau de vie », *INSEE Première*, n° 614, octobre.
- INSEE (1999) : « Regards sur l'immigration », *Synthèses, Statistiques Publiques*, n° 30, octobre.

- INSEE (2000a) : « L'emploi des immigrés en 1999 », *INSEE Première*, n° 717, mai.
- INSEE (2000b) : « Le logement des immigrés en 1996 », *INSEE Première*, n° 730, août.
- INSEE (2000c) : « La proportion d'immigrés est stable depuis 25 ans. Recensement de la population 1999 », *INSEE Première*, n° 748, novembre.
- INSEE (2001) : « De plus en plus de femmes immigrées sur le marché du travail. Recensement de la population de 1999 », *INSEE Première*, n° 79, juillet.
- INSEE (2002a) : « Les zones urbaines sensibles. Forte progression du chômage entre 1990 et 1999 », *INSEE Première*, n° 835, mars.
- INSEE (2002b) : « Enquête sur l'emploi de mars 2002 », *INSEE Première*, n° 857, juillet.
- INSEE et DIV (1996) : « Tableau de bord socio-démographique des quartiers, guide méthodologique », *INSEE Guides*, n° 4, juillet.
- Jazouli A. (1995) : *Une saison en banlieue*, Plon.
- Jéhiel Ph. et S. Scotchmer (2001) : « Constitutional Rules of Exclusion in Jurisdiction Formation », *Review of Economic Studies*, vol. 68.
- Kain J.F. (1968) « Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82.
- Lacour C. et S. Puissant (1999) : *La métropolisation : croissance, diversité, fractures*, Economica.
- Ladd H-F. (1998) : « Evidence on Discrimination in Mortgage Lending », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12.
- Ladd H-F. et J. Ludwig (1997) : « Federal Housing Assistance, Residential Relocation, and Education Opportunities: Evidence from Baltimore », *The American Economic Review*, vol. 87.
- Laferrère A et D. Le Blanc (2002) « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, n° 351, août.
- Lanco P. (1986) : « De la crise du logement à la ville en crise » in *Faire gagner la France*, H. Guillaume (éd.), Commissaire au Plan, Éd. Hachette.
- Laurent E. (2002) : « De la concurrence fiscale à la concurrence sociale : les modèles européens au défi de la mobilité » in *Rapport sur l'état de l'Union européenne*, Fitoussi et Le Cacheux (eds), Fayard.
- Le Cacheux J. (2000) « Les dangers de la concurrence fiscale et sociale en Europe » in *Questions européennes*, Rapport du CAE, n° 27, La Documentation française.
- Lebon S. et C-V. Marie (1999) : « Le travail illégal et sa répression », *Infostat Justice*.

- Lipatz J-L. (2002a) : *Évolution 1998-2000 des DEFM de catégorie 1*, Contribution au groupe de travail CAE, Miméo.
- Lipatz J-L. (2002b) : *Les ZUS dans leur environnement*, INSEE, Contribution au groupe de travail CAE, Miméo.
- Lipietz A. (1997) : *Le tribut foncier urbain*, Maspero.
- Lollivier S. (2000) : « Récurrence du chômage dans l'insertion des jeunes : des trajectoires hétérogènes », *Économie et Statistique*, 2000-4, n° 334.
- Long M. (1998) : « Le principe d'égalité et les étrangers » in *Sur le principe d'égalité*, Extrait du rapport public 1996, Conseil d'État, La Documentation française.
- Loury G.C. (1987) : « What Should We Care About Group Inequality? », *Social Philosophy and Policy*, vol. 5.
- Madiès T. (1997) : « Concurrence fiscale et intercommunalité », *Revue de l'OFCE*, n° 63, octobre.
- Marie C-V. (1997) : « La loi du 11 mars 1997 sur le travail illégal : les donneurs d'ordre en ligne de mire », *Regards sur l'actualité*, n° 235, La Documentation française.
- Marie C-V. (1999) : *La verbalisation du travail illégal, les chiffres de l'année 1997*, Ed. DILTI, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- Maurin E. (2002) : *L'égalité des possibles*, Le Seuil.
- Mercadal G., F-X. Roussel et C. Bansept (2001) : « Grands projets de ville : premiers éléments d'évaluation », *Cahier national des villes*, Conseil national des villes.
- Meuret D. (1994) : « L'efficacité de la politique de zones d'éducation prioritaires dans les collèges », *Revue Française de Pédagogie*, n° 109, octobre-novembre-décembre.
- Meuret D. (éd.) (1999) : *La justice du système éducatif*, DeBoeck Université.
- Meuret D. (2000) : « Les politiques de discrimination positive en France et à l'étranger » in *L'école, l'état des savoirs*, La Découverte.
- Ministère de l'Éducation nationale (2001) : « L'éducation prioritaire », *Éducation et formations, Direction de la programmation et du développement*, n° 61, octobre-décembre.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (2001) : *Les missions locales : un réseau pour l'insertion des jeunes*, Miméo.
- Ministère de l'Équipement (2000) : *Le logement social : prix et caractéristiques techniques, construction neuve, acquisition-amélioration, 1991-1998*, Miméo Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.
- Ministère délégué à la Ville (2001) : *Bilan des zones franches urbaines*, Rapport au Parlement.

- Ministère délégué à la Ville (2002) : *Bilan des zones franches urbaines*, Rapport au Parlement.
- Moizeau F. (2002) : *Inégalités, croissance et redistribution : le rôle de la stratification sociale*, Thèse de Doctorat EUREQua, Université Paris-I, Panthéon-Sorbonne.
- Noiriel G. (1987) : *Le creuset français*, Le Seuil.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2001-2002a) : *Le Rapport*, La Documentation Française.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2001-2002b) : *Les Travaux*, La Documentation Française.
- OCDE (1998) : *Immigrants, Integration and Cities: Exploring the Links*, OECD Proceedings.
- Paugam S. (1998) : *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte.
- Pélabay J. (2001) : *Charles Taylor, penseur de la pluralité*, L'Harmattan.
- Perrin É. et N. Roussier (2000a) : *Ville et emploi. Le territoire au cœur des nouvelles formes du travail*, Éd. de l'Aube.
- Perrin É. et N. Roussier (2000b) : « Ville et emploi. Enseignement d'un programme de recherche », *Synthèses et Recherches*, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, n° 52.
- Pesce R. (1984) : *Développement social des quartiers*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.
- Phelps E.S. (1972) « The Statistical Theory of Racism and Sexism », *American Economic Review*, vol. 62.
- Pinçon M., E. Préteceille et P. Rendu (1986) *Ségrégation urbaine. Classes sociales et équipements collectifs en région parisienne*, Éd. Anthropos.
- Pisani-Ferry J. (2000) : « Les chemins du plein emploi » in *Plein emploi*, Rapport du CAE, n° 30, La Documentation française.
- Préteceille E. (2000) : « Division sociale et services urbains : inégalités et contrastes sociaux en Île-de-France », vol.1, Éd. CSU.
- Préteceille E. (2002) : *Division sociale et services urbains. Équipements et services urbains en Île-de-France*, vol. II, Paris, CSU.
- Projet de loi de Finances pour 2001 (2000) : *État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain*, Journal officiel.
- Prost A. (1997) : *Éducation, société et politiques : une histoire de l'enseignement en France, de 1945 à nos jours*, Le Seuil.
- Pumain D. et M-F. Mattei (1998) : *Données urbaines*, INSEE, CNRS, Economica.

- Rauch J-E. et A. Casella (1991) : *Networks and Markets*, New York, Russel Sage Foundation.
- Rawls J. (1987) : *Théorie de la justice*, Le Seuil.
- Renard V. (1996) : « Quelques caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers », *Économie et Statistique*, 1996-4/5, n° 294-295.
- Revue de la CFDT (La) (2002) : *Nouvelles migrations, quelles approches ?*, mars, n° 49.
- Richard J-L. (1997) : *Dynamiques démographiques et socio-économiques de l'intégration des jeunes générations d'origine immigrée en France*, Thèse de doctorat de sciences économiques, mention démographie économique, Institut d'études politiques, Paris.
- Rimbert J. (2002) : « Lutte contre l'économie souterraine », *Consommation et Concurrence, Les Notes Bleues de Bercy*, n° 229-230.
- Robineau Y. (2002) : *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, Rapport de l'instance d'évaluation, La Documentation française.
- Robin-Rodrigo C. et P. Bourguignon (1999) : *Le Territoire de la cité au service de l'emploi*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.
- Rosanvallon P. (1981) : *La crise de l'État-providence*, Le Seuil.
- Rosanvallon P. (1995) : *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Le Seuil.
- Sagot M. (2002) : *La polarisation sociale de l'espace francilien au regard de l'économie et du logement*, IAURIF, Contribution au groupe de travail CAE, Miméo.
- Saint-Paul G. et Th. Verdier (1993) : « Education, Democracy and Growth », *Journal of Development Economics*, vol. 42.
- Samet C. (2001) : *Violence et délinquance des jeunes*, La Documentation française.
- Schwartz B. (1990) : *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.
- Schwartz B. (1997) : *Moderniser sans exclure*, La Découverte.
- Segaud M., C. Bonvalet et J. Brun (1998) *Logement et habitat, l'état des savoirs*, La Découverte.
- Selod H. (2001) : *Structure des villes et ghettos urbains : le cas de l'Afrique du Sud et des États-Unis*, Thèse de Doctorat en Sciences économiques, Université de Paris I.
- Semprini A. (1997) : *Le multiculturalisme*, PUF, Coll. 'Que sais-je ?' n° 3236.
- Sen A. (2000) : *Repenser les inégalités*, Le Seuil.
- Silberman R. (2002) : « Les enfants d'immigrés sur le marché du travail : les mécanismes d'une discrimination sélective » in *Immigration, marché du travail, intégration*, Commissariat général du Plan, La Documentation française.

- Simon P. (2001) : « Les immigrés dans les HLM : la création d'une catégorie à risque », *Note GELD*, n° 3.
- Simon P. (2002a) : « Housing and environment » in *Migrants and Ethnic Minorities on the Margin: Report for France*, Miméo.
- Simon P. (2002b) : « La catégorisation statistique des 'immigrés' : analyse des inégalités et lutte contre les discriminations » in *Sida, immigration et inégalités*, Éd. ANRS.
- Sollogoub M. et V. Ulrich (1999) : « Les jeunes en apprentissage ou en lycée professionnel », *Économie et Statistique*, 1999-3, n° 323.
- SOS Racisme (2002) : *Bilan et perspectives des politiques publiques de lutte contre les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement*, Miméo.
- Sueur J-P. (1998) : *Demain la ville*, Rapport présenté au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Tomes 1 et 2, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française.
- Tabard N. (1993) : « Des quartiers pauvres aux banlieues aisées : une représentation sociale du territoire », *Économie et Statistique*, 1993-10, n° 270.
- Taylor C. (1992) : *Multiculturalisme : différence et démocratie*, Flammarion.
- Teyret E. (2002) : « Contrôle des migrations et respect des libertés individuelles », *La Revue de la CFDT*, mars, n° 49.
- Thélot C. (1982) : *Tel père, tel fils ?* Dunot.
- Thélot C. et Vallet L-A. (2000) : « La réduction des inégalités sociales devant l'école depuis le début du siècle », *Économie et Statistique*, 2000-4, n° 334.
- Thom R. (1972) : *Stabilité structurelle et morphogénèse*, Éd. Inter-éditions.
- Thom R. (1991) : *Prédire n'est pas expliquer*, Flammarion.
- Tiébout C.M (1956) : « A Pure Theory of Local Public Expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64.
- Tribalat M. (1995) : *Faire France*, La Découverte.
- Union Nationale des HLM (2001a) : *Aide mémoire statistique*, Miméo, juin.
- Union Nationale des HLM (2001b) : *Groupe de travail sur l'accès au logement social, état des réflexions*, Groupe de travail composé de N. Questiaux, S. Veil et P. Bouchet, Miméo, juin.
- Union Nationale des HLM (2002a) : *Le parc HLM au 31 décembre 1999. Enquête sur le parc locatif social*, Miméo, juillet.
- Union Nationale des HLM (2002b) : *Les immigrés et leur logement : constat et évolution*, janvier, Miméo.
- Union Nationale des HLM (2002c) : *Habitat et société*, n° 25, mars.

- Urdu L. et alii (2001) : *École de la deuxième chance à Marseille : présentation du dispositif*, Miméo.
- Van Zanten A. (2000a) : *L'école. L'état des savoirs*, La Découverte.
- Van Zanten A. (2000b) : « Les sciences sociales à l'école » in *L'école. L'état des savoirs*, La Découverte.
- Van Zanten A. (2001) : *L'école de la périphérie, scolarité et ségrégation en banlieue*, PUF.
- Viprey M. (2002) : *L'insertion des jeunes d'origine étrangère*, Étude pour la Section des Affaires sociales du CES, Éd. des Journaux officiels.
- Vourc'h C. et M. Marcus (1994) : « Sécurité et démographie », *Le Forum européen pour la sécurité urbaine*.
- Weil P. (1997) : *Pour une politique de l'immigration juste et efficace*, rapport au Premier ministre, La Documentation française.
- Weil P. (2002) : *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Grasset.
- Wieviorka M. (dir.) (1993) : *L'école et la ville*, Centre d'analyse et d'interventions sociologiques, EHESS, juin.
- Wilson J-W. (1987) : *The Truly Disadvantaged*, Chicago University Press.
- Wilson J-W. (1996) : *When Work Disappears: The World of the New Urban Poor*, Éd. Knopf.
- Wilson J-W. (1999) : *The Bridge over the Racial Divide*, University of California Press.
- Wuhl S. (1996) : *Insertion : les politiques en crise*, PUF.
- Wuhl S. (2002) : *L'égalité. Nouveaux débats*, PUF.



## Commentaire

**Jacques Freyssinet**

*Professeur à l'Université de Paris I*

En préalable aux quelques observations et commentaires qui vont être présentés sur le rapport « Ségrégation urbaine et intégration sociale », je souhaiterais exprimer mon accord avec la problématique adoptée, avec le contenu des analyses, avec l'orientation générale des recommandations finales. Il ne s'agira donc pas ici de débat contradictoire ; l'objectif sera de renforcer l'accent mis dans le rapport sur certains enjeux cruciaux ou d'identifier des points où seraient souhaitables des formulations plus explicites.

### **1. Priorité à l'emploi**

Le rapport montre de façon approfondie comment les phénomènes de ségrégation sont le produit d'un système complexe d'interdépendances qui relie la durée et l'orientation de la scolarisation dans un contexte de hiérarchisation de fait des établissements scolaires, les probabilités d'accès à l'emploi et la qualité des emplois offerts, la nature du parc de logements et les choix d'urbanisation, l'accessibilité des services publics essentiels, l'émergence de cultures et de systèmes de valeurs spécifiques, etc. Pour agir sur un système d'interdépendances, il faut peser de manière simultanée et cohérente sur toutes ses composantes. Mais une telle réponse n'est pas suffisante. La question centrale est l'identification des points stratégiques d'intervention ; ceux à partir desquels il est possible d'amorcer des enchaînements cumulatifs positifs.

Sous cet aspect, le rapport affirme à juste titre le rôle déterminant exercé par la variable emploi. Il ne s'agit pas d'une référence rituelle à un objectif

de plein emploi ou, de manière plus ambiguë, de pleine activité qui pourrait être valable dans n'importe quel domaine de la politique économique et sociale. Il s'agit de désigner la condition non suffisante mais nécessaire d'efficacité de la lutte contre la ségrégation urbaine.

La période récente de croissance relativement forte illustre la pertinence de cette hypothèse à partir d'expériences concrètes. Dans certains bassins d'emploi, la rapidité de l'expansion de la production a engendré des situations de pénurie globale de main d'œuvre pour tous les niveaux de qualification. Les travaux de Stéphane Beaud et Michel Pialoux sur la zone de Sochaux-Montbéliard montrent comment, là où le chômage des jeunes défavorisés était massif, la possibilité offerte à tous d'accéder à un emploi, ne serait-ce qu'en intérim, a modifié radicalement la situation. Tous les problèmes ne sont pas réglés pour autant, mais leur nature a changé dès lors que la source principale de marginalisation sociale a disparu. Symétriquement, le nouveau renversement de conjoncture a détruit rapidement les progrès réalisés avec un impact régressif puisque, ayant fait l'expérience d'emplois « normalement » payés, les jeunes ont désormais tendance à rejeter l'offre des dispositifs de la politique publique de l'emploi et de l'insertion.

Sans négliger l'importance des interventions portant sur les autres domaines de l'insertion sociale, il faut affirmer qu'en l'absence de progrès significatifs sur le terrain de l'emploi, ces interventions ne pourront, au mieux, qu'atténuer le coût économique et social de la ségrégation urbaine. Si l'on tient compte du fonctionnement sélectif du marché du travail et du mode d'organisation des files d'attente pour l'accès à l'emploi, il ne faut pas surestimer l'efficacité des politiques « ciblées » sur certains publics « prioritaires ». Aussi justifiées soient-elles pour traiter certains problèmes spécifiques, elles ne peuvent être que correctrices à la marge. La dynamique globale de l'emploi constitue la variable déterminante ; comme l'écrit le rapport : « l'emploi est la première marche de l'intégration ».

## 2. Ségrégation urbaine et discrimination raciale

Ici encore, nous adhérons à la position adoptée par le rapport. Il existe une large intersection entre les problèmes nés de la ségrégation urbaine et ceux liés aux comportements discriminatoires frappant les populations « immigrées, supposées telles ou étrangères ». On le voit bien en comparant le contenu du présent rapport avec celui des rapports préparés par François Héran pour le Commissariat général du Plan et par Mouna Viprey pour le Conseil économique et social.

La connexion résulte, à l'évidence, de la concentration relative des populations « *immigrées, supposées telles ou étrangères* » dans les zones urbaines sensibles (ZUS). Comme ces catégories de population ne peuvent faire l'objet d'une mesure statistique complète, le rapport fournit une gamme d'évaluations par défaut dont les résultats sont concordants. Cependant, la réalité de la concentration relative ne doit pas faire oublier que la majorité

des habitants des ZUS sont des Français d'origine autochtone<sup>(1)</sup>. Par exemple, le pourcentage d'étrangers dans les ZUS est passé de 18,6 à 16,5 % entre les recensements de population de 1990 et 1999 ; le pourcentage de ménages logés en HLM dont la personne de référence est immigrée est de 15,8 % en 1996 selon l'enquête logement, contre 13,2 en 1992. Les populations victimes de la ségrégation urbaine ne sont donc que pour une minorité soumises simultanément aux risques d'une discrimination de nature raciale ou ethnique.

Par ailleurs, le rapport montre bien que certains mécanismes majeurs de la ségrégation urbaine, en particulier le jeu de la rente foncière et la cartographie des infrastructures et des services publics, tiennent à des logiques économiques et sociales qui ne trouvent pas leur source dans des comportements de discrimination de nature raciale ou ethnique.

La distinction nécessaire entre les deux processus ne conduit nullement à sous-estimer la gravité du second. Si le rapport reprend les observations présentées par le rapport Héran sur les difficultés méthodologiques auxquelles se heurte, dans notre pays, l'identification statistique des comportements discriminatoires, il fournit aussi un ensemble d'informations qui établissent la réalité. Peu de doutes peuvent subsister sur ce point lorsque l'on confronte les témoignages concordants fournis par les enseignants ou responsables d'établissements scolaires en quête de stages en entreprise, les agents du service public de l'emploi chargés de gérer les offres d'emploi ou de proposer des contrats en alternance, les personnels des agences d'intérim et, plus largement, l'ensemble de ceux qui interviennent comme intermédiaires sur le marché du travail ou sur celui du logement.

Il est donc essentiel que l'un des trois groupes de recommandations formulées par le rapport porte sur la lutte contre les discriminations. Il est non moins justifié qu'il applique ces propositions à toutes les formes de discrimination qu'engendre la ségrégation urbaine.

### **3. Ségrégation urbaine et mixité urbaine**

Il est certes nécessaire que les acteurs publics, au premier rang d'entre eux les communes, ne contribuent pas à amplifier les processus de ségrégation urbaine. En particulier, il serait hautement négatif que soient affaiblies, alors qu'elles devraient être améliorées, les dispositions de la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU) relatives à la construction de logements sociaux.

Cependant le mécanisme utilisé par cette loi conduit à s'interroger sur le contenu qui doit être donné à l'objectif de mixité sociale dans le cadre de la ville. Il ne paraît ni souhaitable, ni efficace de promouvoir des visions naïves ou mécanistes de la mixité sociale. Le problème n'est pas d'obtenir, à

---

(1) Terme tout aussi imprécis, surtout dans la longue période.

un niveau spatial fin, une composition socioprofessionnelle représentative de la population totale ; une telle situation n'existe nulle part et n'est probablement souhaitée par personne. Le problème est d'éviter l'enfermement dans des ghettos.

Sous cet aspect, il est intéressant de réfléchir sur l'expérience de ce que l'on a appelé, jusqu'aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, les « quartiers populaires ». Des populations d'ouvriers, d'employés, de petits commerçants, d'artisans, de petits fonctionnaires non seulement y coexistaient, avec leurs différences reconnues, mais surtout partageaient des lieux de rencontre et d'activités tout en se retrouvant dans des activités associatives et militantes. La vie de quartier créait une conscience d'appartenance et des identités partagées. Les conflits n'étaient pas absents ; ils étaient socialement régulés, ce qui permettait d'éviter l'anomie comme la crise. La mixité sociale n'est positive que si elle combine une hétérogénéité acceptée avec un minimum de culture commune.

Il ne s'agit ni d'idéaliser *ex post* un passé qui était aussi celui des taudis et de l'insalubrité, ni de rêver à sa résurgence. La question à résoudre est celle de la reconstitution de tissus urbains offrant de telles caractéristiques. La réponse ne réside pas dans l'implantation de HLM au milieu des beaux quartiers.

Le rapport met justement l'accent sur la priorité qui s'attache à la création des conditions d'une mobilité spatiale volontaire. Au lieu d'une logique, dominante aujourd'hui, génératrice d'un enfermement symétrique, volontaire pour les couches supérieures et subi par les catégories les plus défavorisées, l'objectif serait de construire des espaces de mobilité où circuleraient des populations hétérogènes. Encore faudrait-il que les conditions objectives qui conditionnent ces mobilités volontaires n'amplifient pas leur caractère sélectif. L'intervention publique doit éviter que certaines zones ne soient que le lieu de départ volontaires. Ceci suppose que, dans tous les quartiers, les habitants disposent des ressources leur permettant de construire les bases d'une sociabilité acceptée. Alors seulement pourrait être respectée la définition de la cohésion urbaine proposée par le rapport : « la coexistence harmonieuse de catégories sociales différenciées dans un même espace ».

#### **4. Le niveau pertinent d'intervention**

Le rapport privilégie le niveau de l'agglomération urbaine. Il justifie bien ce choix tout en montrant les difficultés qu'il engendre et en restant parfois vague sur les moyens de les surmonter. Les problèmes semblent se poser principalement en termes d'articulation, d'une part, avec le niveau macro social, c'est-à-dire aujourd'hui principalement celui de la collectivité nationale et, d'autre part, avec le niveau micro social, celui des quartiers.

#### 4.1. Agglomérations et État

Des arguments de cohérence et d'efficacité font de l'agglomération le lieu pertinent pour renforcer ou reconstruire les connexions sociales et la cohésion urbaine. Cependant, il est bien montré que, du fait de leur structure, les agglomérations ne se mobiliseront pas nécessairement en faveur de l'objectif de cohésion urbaine (« il se peut toujours qu'une coalition majoritaire juge préférable de maintenir en l'état la stratification sociale de l'espace, afin de préserver l'entre-soi ». Pour éviter ce risque, il est proposé que la délégation de compétence dont l'agglomération bénéficierait s'opère « dans le cadre d'une convention avec l'État ou sous le contrôle du juge administratif ». C'est renvoyer à l'État<sup>(2)</sup> une responsabilité dont l'ensemble du rapport montre qu'il n'est pas parvenu à l'assumer efficacement dans le passé. Il serait donc utile de définir avec plus de précision les axes et les moyens de l'intervention étatique souhaitable<sup>(3)</sup>.

De manière analogue, après que le rapport ait mis en évidence l'ampleur des disparités en matière d'équipements collectifs locaux, il est décevant qu'il limite ses propositions à la création, certes souhaitable, d'une « mission permanente d'évaluation et d'information sur la répartition territoriale des grands équipements collectifs ».

#### 4.2. Agglomérations et quartiers

À juste titre, le rapport souligne que « le fédéralisme communal commande de mieux impliquer les associations et les responsables locaux en matière d'urbanisme social » ; le contexte montre que cette préconisation est valable dans la sphère plus large du développement économique, social et culturel des quartiers. Le rapport n'ignore pas le risque, aujourd'hui, de favoriser ainsi une dérive communautariste qui pourrait amplifier les phénomènes de ségrégation urbaine et sociale. Cette menace n'existait pas lorsque le militantisme dans les quartiers était animé par des mouvements organisés à l'échelle nationale, donc porteurs d'objectifs de solidarité à ce niveau. Dans la situation actuelle, il n'est pas certain que la signature de conventions entre les associations et les pouvoirs publics constitue un substitut suffisant. Il serait du plus grand intérêt de mobiliser le savoir des acteurs et des chercheurs pour mieux comprendre les conditions dans lesquelles le très nécessaire développement des militantismes locaux est générateur de solidarités qui s'élargissent et se diversifient et non de celles qui se recroquevillent pour s'opposer. Ces analyses fourniraient aux pouvoirs publics des critères pour le pilotage de leur politique de conventionnement.

---

(2) Le juge administratif ne pourrait intervenir que sur la base de textes législatifs ou réglementaires.

(3) Le rapport en donne une illustration à propos des conditions de localisation des logements locatifs sociaux.



## Commentaire

**Béatrice Majnoni d'Intignano**

*Professeur à l'Université de Paris XII-Créteil*

Ce rapport, très stimulant, a le courage de poser la question ethnique sans fausse timidité. Le bilan, précis, est terrible : taux de chômage, pourcentage d'étrangers, pourcentage des habitants des ZUS résidanat en HLM, probabilité d'être cadre après des études supérieures, différences de perspectives professionnelles....

Il y manque, pour en apprécier la portée, des références internationales précises, en particulier en Europe. Comment se présente la ségrégation en Allemagne, en Suède et en Italie ? Quel y est la situation des Turcs, implantés sans accès à la nationalité allemande outre-Rhin ? Qu'en est-il en Suède, où, faute de colonies, les Suédois ont choisi de faire travailler les femmes dans les années soixante plutôt qu'importer des immigrés ? Et en Italie, longtemps un pays d'émigration, pourquoi le Sud reste-il en marge du développement et en partie contrôlé par la mafia ? Comment se présente la ségrégation dans ces pays et quelles politiques y sont menées ? On aimerait aussi avoir des détails sur les délais d'intégration de la génération précédente d'immigration : Polonais et Italiens au début du siècle.

Pourquoi les Portugais, surtout ouvriers d'origine, ne posent-ils pas de problème d'intégration et trouvent-ils à la fois des logements et du travail, avec un taux de chômage égal à celui des français, sans former des ghettos ?

Est-ce parce que les États-Unis n'ont pas de chômage structurel qu'ils intègrent autant d'immigrants par le travail ? De nouveaux ghettos hispaniques apparaissent-ils outre-Atlantique ?

## 1. Les lois économiques

Les lois économiques expliquant la ségrégation, méconnues en France, mériteraient d'être plus au centre du rapport. Et mieux formalisées : *spatial mismatch*, théorie de la rente foncière et de la formation des salaires, conditions d'apparition des ghettos, constitution d'une file d'attente d'emploi en situation de chômage keynésien, phénomènes de club et de ségrégation. Une partie de cette matière reste dans les annexes. À mélanger les apports de toutes les sciences, on noie les lois économiques. On regrette que l'intéressant graphique sur le lien entre les loyers à Paris et le taux de chômage ne figure pas dans le rapport

La *spécificité historico-économique* du phénomène paraît dominante : conjonction d'emplois industriels vacants, d'importation de main d'œuvre des anciennes colonies et de construction de logements à proximité des usines créées dans les années cinquante-soixante. Les ghettos apparaissant dès lors comme les *reliquats d'une restructuration économique inachevée*. Les immigrés sont restés là où les entreprises ont fermé ou cesse de s'installer. La similitude avec la concentration des Noirs dans les centres-ville américains tel Detroit à l'arrivée des machines à ramasser le coton dans les années trente, puis lors du développement de l'industrie automobile, constitue un intéressant précédent. Sur ces thèmes on regrette l'absence de référence à deux ouvrages apportant d'intéressants éclairages historique et économique : *Le destin des immigrés*, d'E. Todd, et *La fin du travail*, de J. Rifkin.

## 2. La différence sexuelle est sous-estimée

La différence entre la situation des filles et celle des garçons méritait une analyse spécifique. La stratégie des premières se fonde sur la réussite scolaire et elles s'intègrent comme employées dans les services, secteur qui crée des emplois. Elles tirent mieux parti de leurs études et échappent au monde ouvrier, devenant puéricultrices, coiffeuses ou cadres. La stratégie des garçons diffère : ils restent ouvriers comme leurs pères, alors que l'industrie ne crée plus d'emplois non qualifiés. Tocqueville soulignait déjà le rôle essentiel des femmes dans l'intégration sociale et la croissance. Les immigrés dont on parle sont les garçons. La permanence de l'exclusion des Noirs en Amérique ou des Turcs en Allemagne tient en partie à la situation des femmes de ces communautés, qui se marient peu dans la population d'origine.

## 3. Trois analyses économiques font défaut

Au niveau microéconomique celle de la concurrence entre l'emploi normal et l'économie de la drogue. Au niveau macroéconomique la confrontation des emplois vacants et des besoins non satisfaits dans l'économie française et dans les ZUS avec le temps libre des actifs potentiels disponibles

dans ces zones défavorisées, principal facteur de production nécessaire dans bien des cas. Enfin une analyse précise des sources de revenu des habitants de ces zones. Combien vivent de leur travail, du RMI et d'activités illicités ? Ce travail reste à faire.

### 3.1. Au niveau microéconomique : la logique de l'économie souterraine et de la drogue

Le rapport la dit « liée aux conditions sociales ». Or les incitations économiques y jouent aussi un grand rôle. Le sous-emploi dans les ZUS est surestimé. L'économie de la drogue et de la rapine emploie beaucoup de monde et fournit des revenus élevés à certains. Elle structure aussi les rapports sociaux dans le monde masculin. G. Becker en a démonté les mécanismes incitatifs : le dealer gagne une prime de risque qui dévalorise le travail normal ; un phénomène de boule de neige multiplie les consommateurs : un adepte devant en trouver trois nouveaux pour financer sa propre consommation, qui eux-mêmes en cherchent neuf... Le mécanisme suscite un prosélytisme qui favorise la consommation indépendamment de tout besoin préexistant. Quels sont les revenus de tels dealers, leur chiffre d'affaires ? Silence dans le rapport qui évoque surtout le travail au noir et consacre une demie page au commerce de la drogue. Une vision simpliste ou politiquement correcte ?

Nous sommes, en Europe comme aux États-Unis, dans une *situation de prohibition* avec ses effets sur la violence, les bandes et les gangs comme dans les années trente lors de l'interdiction du commerce de l'alcool. Le marché de la drogue représente 8 % du commerce international, et se concentre dans ces zones. L'attrance de ce monde du travail particulier est forte pour les jeunes hommes et explique en partie la dévalorisation de l'école et du travail manuel ainsi que leur refus d'accepter des emplois manuels classiques moins bien rémunérés. Les filles en sont rejetées et donc protégées.

### 3.2. Au niveau macroéconomique

L'écart entre *besoins insatisfaits* et *force de travail inutilisée*. Il faut rapprocher les offres d'emploi insatisfaites dans *l'économie publique ou parapublique* – 15 000 postes d'infirmières non pourvus – et surtout dans *l'économie privée* – dans le bâtiment, la restauration ou l'artisanat – où de nombreux employeurs disent refuser des marchés, rester à bas niveau d'activité, faute de pouvoir trouver des apprentis et même recruter. Et aussi chez les ménages : réparation et entretien, dont témoigne l'ampleur du bricolage. Il existe un *chômage de type classique* en France : demande potentielle nationale ou étrangère non satisfaite. Il existe aussi des besoins de *service non satisfaits dans les ZUS* elles-mêmes : manque de logements, immeubles dégradés, absence de jardins d'enfants, de locaux de sport et de loisirs.

Il faut rapprocher ces données du *temps libre* des jeunes chômeurs de ces zones : 40 % des 15-25 ans et 50 % des jeunes étrangers non européens sont chômeurs. Il est urgent de les mettre au travail. Surtout pour améliorer leur propre niveau de vie et de bien-être. Le sport n'y suffit pas. Ces besoins ne peuvent être satisfaits à long terme par la collectivité dans l'état actuel et futur des finances publiques.

#### 4. Des propositions timides pour une « catastrophe sociale »

Créer un observatoire : ajouter *une strate au mille-feuille* administratif ? Étendre l'accès au transport : certes. Les « droits de tirage de formation tout au long de la vie » sont une vieille lune. Mais, au delà ? Le rapport parle de « catastrophe sociale ». À juste titre.

La situation des ZUS se compare à celle d'un *après-guerre*, c'est le cas pour les Harkis ; ou à une *rupture historique* comme l'Unité allemande. Ici il s'agit en grande partie d'une *rupture économique*. Elle mérite imagination, force et courage. La mobilisation, l'effort à entreprendre doivent concerner à la fois les moyens et l'audace. Et surtout les jeunes ; l'expérience des pays de l'Est européen, démontre que seuls les jeunes sont reconvertibles.

##### 4.1. Des moyens financiers insuffisants ?

Le phénomène est concentré et limité : 4 régions, 750 ZUS, la Seine-Saint-Denis... 10 % des établissements scolaires concentrant 90 % des enfants issus de l'immigration. Il s'agit environ de 7,5 % de la population vivant en France. Les moyens financiers affectés paraissent faibles : 0,36 % du PIB. L'Allemagne a consacré à sa réunification 3,5 % de son PIB pendant dix ans (pour 18 millions d'habitants soit près de 25 % de la population totale). Que font le Royaume-Uni, les États-Unis ? La France devrait-elle consacrer à ses banlieues 1 % de son PIB pendant une période semblable ? Peut-être à condition qu'il s'agisse d'un réel investissement dans l'avenir et pas d'une simple distribution de revenus. Comment s'enorgueillir de pacifier l'Afrique, sans pouvoir assurer la sécurité dans ses propres banlieues ?

##### 4.2. Proposer des expériences à forte visibilité ?

Il faut des propositions *visibles et motivantes*, en rupture avec le passé et en *opposition* avec l'attrait de la drogue et de l'islamisme, enfin *tournées vers la valorisation du travail et de la virilité*. Il faut les fonder sur la situation économique et utiliser les incitations financières. Deux expériences en situation comparable méritaient l'attention : *la privatisation des logements sociaux* au Royaume-Uni dans les années quatre-vingt et les *Castors ouvriers* en France dans les années cinquante.

Les *Castors*, des ouvriers de l'après-guerre, ont construit leur maison, appris un métier du bâtiment, donné leur temps libre gratuitement. L'État

leur apportait en contrepartie l'encadrement et les matériaux, et des collectivités locales les terrains. Ils devenaient propriétaires de leur maison après avoir donné le temps nécessaire pour la construire. Temps libre gratuit contre propriété privée, dignité et amélioration du niveau de vie.

Aujourd'hui la pénurie de logement persiste. Le rapport l'estime à 600 000. La coercition vis à vis des collectivités locales peut en fournir 200 000. De plus le logement social est dégradé et nécessite une vaste rénovation. Il se dégrade en partie parce qu'habité par des locataires peu intéressés à son entretien. La propriété publique du logement social évince la propriété privée. Or, les jeunes aspirent à la propriété et ceux des ZUS s'en sentent exclus. Le droit au logement est évoqué à juste titre par le rapport, mais pas sa contrepartie, le devoir de travailler qui en est la contrepartie.

Prenons l'exemple du logement. On pourrait aussi parler des équipements collectifs. L'analyse économique suggère aujourd'hui d'engager une opération de privatisation, de rénovation ou reconstruction, délocalisation de HLM en mobilisant la force de travail disponible. Un contrat entre certains jeunes des ZUS et l'État pourrait être envisagé. Une innovation sociale visible susceptible de concurrencer le monde de la drogue et de donner le sentiment de la responsabilité à une jeunesse qui n'a aucun espoir de devenir un jour propriétaire. Un contrat pourrait permettre à certains garçons ou filles de travailler ainsi environ cinq années, d'apprendre un métier pour l'avenir et d'accéder à la propriété. Une partie du parc HLM pourrait être privatisé ainsi. Ces jeunes trouveraient par la suite des emplois dans l'économie normale car ils auraient acquis non seulement une qualification mais une image valorisante.

#### 4.3. Mécanismes de financement adaptés

Il faut enfin réfléchir plus avant aux *mécanismes de financement* adaptés aux zones en développement et aux populations pauvres : les tontines, les micro-crédits, les prêts bonifiés... On sait que la France compte peu d'entreprises et souffre d'un déficit de création. Ou encore aux mécanismes de transferts suscitant la responsabilité des bénéficiaires comme les *vouchers* pour le choix des écoles ou des gardes d'enfants par exemple, à peine évoqués dans le rapport.

