

LES MÉCANISMES DE LA SÉGRÉGATION URBAINE

*par Joël Maurice **

Des mécanismes conduisent, aujourd'hui, en France, à une ségrégation urbaine de plus en plus flagrante, coûteuse, inacceptable.

Il convient d'abord de rappeler quelques chiffres pour situer l'ampleur du phénomène (1). Si l'on s'en tient aux sources statistiques officielles (2), on peut retenir que les Zones urbaines sensibles (Zus) abritent 4,5 millions d'habitants. Cette population cumule les handicaps. En 1999, ces quartiers connaissaient un écart important par rapport au reste des agglomérations : le taux de chômage y était de 25 % en Zus au lieu de 14 % hors Zus, et, dans le cas des « moins de 25 ans », il atteignait même 40 % en Zus au lieu de 27 % hors Zus ; la part des non diplômés était de 33 % en Zus au lieu de 18 % en moyenne nationale ; la part des CDD, stages et intérim, était de 20 % en Zus au lieu de 12 % en moyenne nationale. Quant à la part des étrangers, elle était de 16,5 % en Zus au lieu de 5,6 % en moyenne nationale. Ces statistiques s'étaient pour la plupart fortement dégradées entre 1990 et 1999. Les statistiques plus récentes de l'observatoire national des Zus attestent l'ampleur et la persistance de ces handicaps.

Les ressources humaines ainsi sous-utilisées, voire gaspillées, sont donc conséquentes. Le coût économique global de ce gaspillage est considérable. Pour l'évaluer, il faudrait comptabiliser le coût humain des souffrances des populations non-intégrées, des tensions engendrées (à l'école, par exemple), des forces productives des habitants qui s'atrophient progressivement, mais aussi le détournement d'autres forces productives, utilisées pour prendre en charge les dysfonctionnements sociaux : police, justice, éducation prioritaire, protection et sécurité... Finalement, la ségrégation urbaine pèse considérablement sur le fonctionnement de la société, le bien-être général des personnes et de la collectivité, la cohésion sociale, et, en dernier ressort, sur l'efficacité d'ensemble du système socio-économique autant que sur son équité.

Du chômage de masse au déclassement

Le chômage de longue durée, surtout s'il est vécu dans un espace clos, entraîne une érosion progressive de la qualification (3), puis une perte de l'habitude de travailler et une chute de la productivité individuelle. Du côté de l'offre, le marché du travail se « dualise » rapidement : dans une situation où le nombre d'em-

** Professeur à l'ENS, Paris-Jourdan Sciences Économiques (PSE), Ancien membre du Conseil d'Analyse Économique, maurice.jam@wanadoo.fr*

(1) Cet article est dérivé du rapport « Ségrégation urbaine et intégration sociale », établi par Jean-Paul Fitoussi, Eloi Laurent et Joël Maurice, dans le cadre du Conseil d'Analyse Économique (CAE), et publié par la Documentation française (février 2004).

(2) Issues notamment des deux recensements de 1990 et 1999.

(3) Retard par rapport à l'évolution du métier.



plis offerts est inférieur au nombre de demandeurs d'emplois, il se forme des files d'attente au sein desquelles les employeurs choisissent les candidats qui présentent à leurs yeux le meilleur rapport « productivité /coût du travail » et, de fait, éliminent les moins qualifiés.

Il faut évoquer ici un phénomène que l'on a pu appeler, par analogie avec le domaine physique, l'« hystérésis spatiale » (4). Les salariés les moins payés, et a fortiori les chômeurs, n'ont d'autre choix que de se replier vers les quartiers les moins prisés, où ils se concentrent par la force des choses. Mais dans ces quartiers, la distance physique par rapport aux bassins d'emploi est souvent plus grande, le coût et la durée des transports plus élevés, et la mobilité se trouve réduite, surtout si l'on tient compte des horaires décalés, flexibles ou fractionnés, et des difficultés d'accès aux crèches causées par ces horaires... La distance sociale s'élargit également du fait des difficultés d'accès à l'information sur les offres d'emploi ou les démarches administratives, à cause du barrage de la langue et de la culture, en proportion du repli sur la communauté d'origine... Tout cela aboutit à une accentuation de l'exclusion sociale et à la formation de ghettos. La conséquence en est une discrimination à l'embauche « selon l'adresse » qui se maintient, même pour des personnes qui auraient réussi à franchir ces différents obstacles si elles habitaient ailleurs.

Parmi les conséquences de cette ségrégation, il faut évidemment citer le développement d'une économie souterraine du fait du travail clandestin (5) ou d'activités illicites.

On peut s'interroger sur les politiques menées depuis une dizaine d'années dans les quartiers les plus touchés, en particulier sur les Zones Franches Urbaines (ZFU). Ces zones ont bénéficié d'avantages importants : exonération de taxe professionnelle, de charges sociales, subventions diverses, équipements... Les résultats affichés sont certes positifs : 35 000 emplois nets créés (6), réduction de la distance physique (7), baisse du chômage, et augmentation du revenu disponible, avec les effets multiplicateurs que cela engendre. Une autre conséquence non négligeable est le changement d'image de ces quartiers pour nombre de chefs d'entreprise. Cependant, les effets n'ont semblé concluants que pour les quartiers vraiment éloignés du centre des villes.

Un système ségrégatif qui s'auto-entretient

C'est l'une des missions fondamentales de l'institution scolaire de modifier les inégalités structurelles nées de la différenciation sociale. C'est en jouant sur la répartition des groupes sociaux dans la ville que pourraient être atténués les effets de la distan-

(4) On emploie le terme « hystérésis », lorsque certains effets peuvent perdurer, alors même que leurs causes ont cessé.

(5) Non-déclaration, étrangers sans titre, fraude aux ASSEDIC,...

(6) Dont 30 % ont bénéficié à des résidents.

(7) Transports, embauches de résidents...

ce sociale. C'est par la densité et la fréquentation des équipements publics que pourraient être compensés les écarts de revenus et de services rendus à la population. Or, dans ces trois domaines stratégiques, la ségrégation spatiale accentuée, au lieu de l'atténuer, la désintègre sociale.

Du point de vue de l'éducation, les études menées depuis vingt ans, notamment dans les Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP), ont montré combien les milieux populaires urbains ont été fortement pénalisés, malgré l'élévation générale du niveau de formation. La reproduction sociale est restée étonnamment stable depuis les générations nées en 1910.

Les solutions préconisées pour lutter contre cette fatalité sont connues. Il faudrait agir, à la fois, sur les conditions matérielles de vie des élèves et sur le système éducatif lui-même (8). Surtout, il est essentiel de maintenir une forte hétérogénéité entre élèves de niveau scolaire divers et d'origines sociales différentes ou, à défaut, de réduire fortement le nombre des élèves dans les classes des établissements des zones défavorisées ; ce qui exige de promouvoir une forte péréquation dans les moyens affectés aux établissements scolaires.

La ségrégation par l'habitat n'a fait que s'accroître dans les dernières décennies. Les chiffres parlent d'eux-mêmes (9). Les charges pesant sur les ménages à bas revenu n'ont fait que s'accroître. La concentration des ménages d'origine non européenne dans les quartiers sensibles n'a cessé d'augmenter.

Il faut insister sur la situation critique des jeunes sortis du système scolaire sans formation, qui constituent un cas sur-aigu entre tous. D'autant que ces jeunes, particulièrement nombreux dans les Zus et souvent issus de l'immigration, se trouvent triplement discriminés en fonction de leur absence de qualification, de leur lieu de résidence et, bien souvent, de la couleur de leur peau (10).

Il faut néanmoins saluer la mise en place en juin 2005 de la Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), que notre rapport (11) appelait de ses vœux. Il faut aussi saluer la récente décision d'en renforcer significativement les moyens.

L'impasse du logement

La volonté de réformer le système du logement se heurte à de grandes difficultés. Ainsi les OPAC (12) qui souhaiteraient combattre les effets ségrégatifs sont pris entre la mission de loger les plus démunis et celle de maintenir une certaine mixité sociale. La crise quantitative est accentuée par l'obligation de démolir les

(8) Chambre autonome, temps consacré aux enfants par les parents... ; augmenter la taille des logements, développer le soutien scolaire, multiplier les bourses d'études, les résidences étudiantes publiques...

(9) Les ménages bénéficiant des minima sociaux représentent 13 % dans l'ensemble du parc HLM, et 18 % dans les ZUS. Les immigrés sont sur-représentés dans le parc social (16 % au lieu de 9 %). En Île-de-France, le revenu des candidats de nationalité étrangère à un logement HLM ne représente que 42 % du revenu moyen francilien (69 % pour la moyenne des candidats).

(10) On observera ici que la crise des banlieues de novembre 2005 a attiré l'attention sur le destin bouché de ces jeunes, sans que pour autant les mesures adoptées depuis apportent des solutions adaptées à leur cas spécifique.

(11) Reprenant une proposition faite par Jean-Michel Bélorgey dès 1999.

(12) Offices Publics d'Aménagement et de Construction.



ensembles résidentiels trop anciens et trop denses. L'insuffisance du nombre de petits logements empêche l'accès à l'autonomie pour les jeunes et les jeunes couples, condition essentielle d'accès à la vie adulte. Si l'objectif récemment fixé par la loi sur la Solidarité et la Rénovation Urbaine va dans le sens de la réduction de la ségrégation, il comporte de nombreuses difficultés d'application et est progressivement édulcoré (13).

Les causes de l'évolution négative de l'habitat social sont relativement bien connues. Le changement de croissance, après 1970, a vu se modifier la composition des « grands ensembles ». Ceux-ci ont été bien souvent construits à proximité d'usines qui depuis ont fermé. Les ménages à revenu moyen ont été remplacés par d'autres, à niveau de vie plus bas. Le passage de l'aide à la pierre à l'aide à la personne (APL) en 1977 et l'insuffisante revalorisation depuis cette date des crédits consacrés à l'APL ont encouragé ces départs. La hausse des taux d'intérêt réels, qui a accompagné la désinflation, a grevé le service de la dette des organismes de HLM et entraîné un ralentissement des travaux d'entretien, une dégradation des quartiers, et un alourdissement des loyers.

Les phénomènes sociologiques ont joué dans le même sens pour accentuer la différenciation de l'espace. L'entraide non marchande, notamment dans l'information sur l'accès au logement, aboutit à regrouper les familles selon les affinités. Le désir de « rester entre soi » (14) provoque un repli et une concentration de groupes homogènes. La dimension communautaire, enfin, favorise les regroupements par cultures d'origine (15).

L'analyse économique permet de mettre en évidence les facteurs qui jouent dans le sens d'une ségrégation spatiale. C'est principalement le fonctionnement du marché foncier qui est en cause. Or le coût du logement est la conséquence directe de ce fonctionnement. Les ménages les plus aisés peuvent acquérir les logements situés dans les lieux les plus prisés, tandis que les ménages les plus pauvres ne peuvent accéder qu'aux endroits dont plus personne ne veut (16). Cette théorie, dite de la « rente foncière différentielle », met à jour les mécanismes du fonctionnement spontané du marché foncier et immobilier, qui éloignent de la mixité sociale et aboutissent à la ségrégation urbaine. Le plus grave est que les moyens à mobiliser pour réguler le libre jeu du marché foncier sont énormes et que les pouvoirs publics ne peuvent pas toujours y faire face. Seule une politique de longue haleine – avec réservations foncières et maîtrise du développement urbain – a pu, dans certaines villes, limiter les effets pervers de ces mécanismes.

Globalement, rappelons-le, la différenciation spatiale entraîne un gaspillage de capital humain, l'émergence d'externalités négatives (17), et, sur le long terme, un déficit de croissance indéniable.

(13) Malgré les protestations de l'Abbé Pierre, qui s'est récemment rendu à l'Assemblée nationale pour attirer l'attention des députés sur l'importance de ce dispositif, qui prévoit 20 % au moins de logements sociaux par commune.

(14) Qui traverse toutes les catégories sociales, des plus riches aux plus pauvres.

(15) Ce qui pose la question controversée de savoir s'il faut y voir un facteur possible de développement, comme chez les anglo-saxons, ou une voie sans issue, comme semble le montrer le désengagement des Pays-Bas.

(16) Prix, éloignement du travail, distance aux équipements...

(17) Déficit d'image engendrant une perte d'attractivité pour les territoires.



© Groupe
d'adolescents
de Grenoble, 2006

DES ADOLESCENTS ET LEURS IMAGES

enregistrées. Il a été présenté au Cinéma Le Méliès, le 30 mars 2006.

Pour apprécier à quel point parvenir à un tel résultat est significatif, il est bon de préciser que ces jeunes ne se retrouvent pas à la PJJ de leur propre chef. De plus, leur participation à cet atelier photo leur était imposée. Cette double contrainte a été une difficulté majeure vécue par les jeunes, les animateurs et les initiatrices de l'atelier.

Deux professeurs (1) de l'Unité Éducative d'Activités de Jour de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) de l'Isère ont souhaité développer une activité image avec des adolescents dont elles avaient la charge (2). Elles ont contacté le Cinéma d'Art et d'Essai Le Méliès à Grenoble, qui a mobilisé un photographe et une plasticienne pour animer cet atelier. L'objectif artistique a été annoncé dès le départ : réaliser un ou plusieurs films à partir d'images fixes, photos, et d'histoires, produites par les participants.

Pour ce faire, sept demi-journées ont été nécessaires. Après une première séance de présentation de photos par les animateurs de l'atelier et la projection de courts métrages réalisés à partir d'images fixes, le groupe a été invité à réaliser des photos avec un appareil jetable. Aucune consigne n'a été donnée. Ils pouvaient photographier ce qu'ils souhaitaient.

Vingt images couleur ont été sélectionnées par les participants à partir de ces premiers films (3). Des histoires courtes ont ensuite été inventées oralement, par une ou deux personnes, en s'appuyant sur les images mises dans des ordres différents. Les récits ont été transcrits, puis lus par les auteurs et enregistrés. Une base musicale a été choisie. Un film composé de trois clips a ainsi pu être réalisé avec une même base visuelle et musicale, et des histoires différentes

Certains des participants ont véritablement commencé à s'approprier la démarche quand ils ont imaginé leurs récits à partir des photos, puis les ont enregistrés. Mais finalement, il aura fallu attendre la présentation des pré-montages, lors de la dernière séance, pour qu'ils prennent conscience de leur capacité à exprimer leurs visions du monde et leur énergie créatrice, et en ressentent de la fierté.

Gérald Assouline, *photographe*,
Djamila Daddi-Addoun, *plasticienne*,
Marco Gentil, *responsable jeune public*
au Cinéma Le Méliès, Grenoble (4)

(1) Peggy Frecon, Valérie Prette, professeurs techniques.

(2) Ils étaient au nombre de huit, avec quelques entrants et sortants au cours de l'expérience.

(3) Certaines photos présentées dans ce numéro d'*Economie & Humanisme* (ci-contre et p. 39) font partie de cette sélection.

(4) gerald.assouline@qap.fr, djam.daddi-addoun@laposte.net, marco.melies@wanadoo.fr



© Groupe d'adolescents de Grenoble, 2006



Le déficit d'équipements collectifs

Entre les collectivités, l'inégalité des ressources fiscales est flagrante. La taxe professionnelle représente 60 % des ressources des communes les plus riches, mais seulement 20 % de celles des communes les plus pauvres. Il s'ensuit que les dépenses de fonctionnement (18) ont des niveaux très inégaux : environ 1 000 euros par habitant pour les communes de la catégorie inférieure, et 1 636 euros pour les communes de la catégorie supérieure, alors même que les habitants les moins fortunés ont des besoins beaucoup plus importants que les autres en centres sociaux, haltes-garderies, terrains de sport, ...

Géographiquement, les études réalisées en région parisienne ont montré que les écarts s'étaient accentués depuis une dizaine d'années. L'accès aux transports publics a été, pendant longtemps, une difficulté majeure, et la revendication principale des habitants des quartiers populaires. Celle-ci était d'autant plus légitime que beaucoup de ces quartiers sont situés en périphérie des villes : le sentiment d'être « en bout de ligne » fait partie des éléments de l'exclusion. Dans ce domaine, la qualité du service – desserte du soir, du dimanche – est essentielle.

Les études ont montré que les populations s'installent préférentiellement dans les territoires où « le taux de prélèvement obligatoire est le mieux approprié au niveau des biens publics locaux qui en sont la contrepartie ». L'action publique est intervenue dans ce domaine pour faire jouer la solidarité entre les collectivités : fonds de péréquation, coopération intercommunale... Toutefois, au niveau intercommunal, l'absence d'élection au suffrage universel direct nuit à la visibilité et à l'efficacité du système.

L'observation démontre aussi l'utilité de la coopération entre acteurs, et l'importance du processus participatif (19). Toutefois, ces modalités de participation directe sont peu développées en France. Ce qui peut expliquer l'abstentionnisme électoral chez les jeunes générations.

Face aux multiples mécanismes de la ségrégation urbaine, l'action est inévitablement complexe. Elle doit associer réduction de la distance physique (20), plans de cohésion sociale et stratégies de cohésion urbaine. La réduction de la distance sociale passe par des mesures en faveur de l'égalité des chances dans le système scolaire (21), mais aussi par l'accès à l'emploi, et bien sûr par une lutte déterminée contre les discriminations. La correction des défaillances du marché foncier et du marché du logement est une priorité (22).

Joël Maurice

(18) Celles qui sont normalement consacrées à faire vivre les équipements publics.

(19) Conseils de quartiers, budgets décentralisés, conventions avec les associations...

(20) Par exemple, développer la mobilité urbaine des publics en difficulté, favoriser les initiatives locales en matière d'emploi (notamment à travers le micro crédit), renforcer les actions menées en ZFU.

(21) Les mesures en direction de l'école ont un rôle déterminant.

(22) Par exemple, mesures pour favoriser la mixité dans l'habitat (dont l'obligation légale de logements sociaux), participation active des habitants dans les opérations de rénovation, mission d'évaluation de la répartition des équipements collectifs...