

Sur le coût de la mixité sociale

J.Friggit - novembre 2005
Version 3

Résumé : un accroissement significatif de la mixité sociale par le logement suppose que la collectivité supporte un coût considérable.

1. Lien étroit dans l'espace entre prix des logements et revenu par ménage 1
2. Coût de la mixité sociale 2
3. Conclusion..... 6

La mixité sociale et son contraire la ségrégation sociale constituent des concepts très vastes et souvent mal définis. Ils débordent largement le seul champ du logement (ils recouvrent également le cadre professionnel, les loisirs, etc.) et prennent en compte de nombreuses variables : le revenu bien sûr (éventuellement corrigé de la taille du ménage), mais aussi d'autres variables qu'il est parfois illégal d'intégrer à des bases de données.

On se limite ici à la mixité sociospatiale par le logement, la seule variable prise en compte étant le revenu.

1. Lien étroit dans l'espace entre prix des logements et revenu par ménage

Les graphiques qui suivent indiquent le prix moyen des logements¹ en fonction du revenu² moyen par ménage selon divers découpages géographiques. Ils portent sur l'Ile-de-France mais leurs résultats sont transposables à la province. Le revenu moyen est calculé sur l'ensemble des ménages, qu'ils occupent un logement du parc privé ou un logement du parc locatif social. Le fait de tenir compte ou non du parc locatif social n'a le plus souvent qu'un effet limité sur la hiérarchie des revenus moyens par ménage.

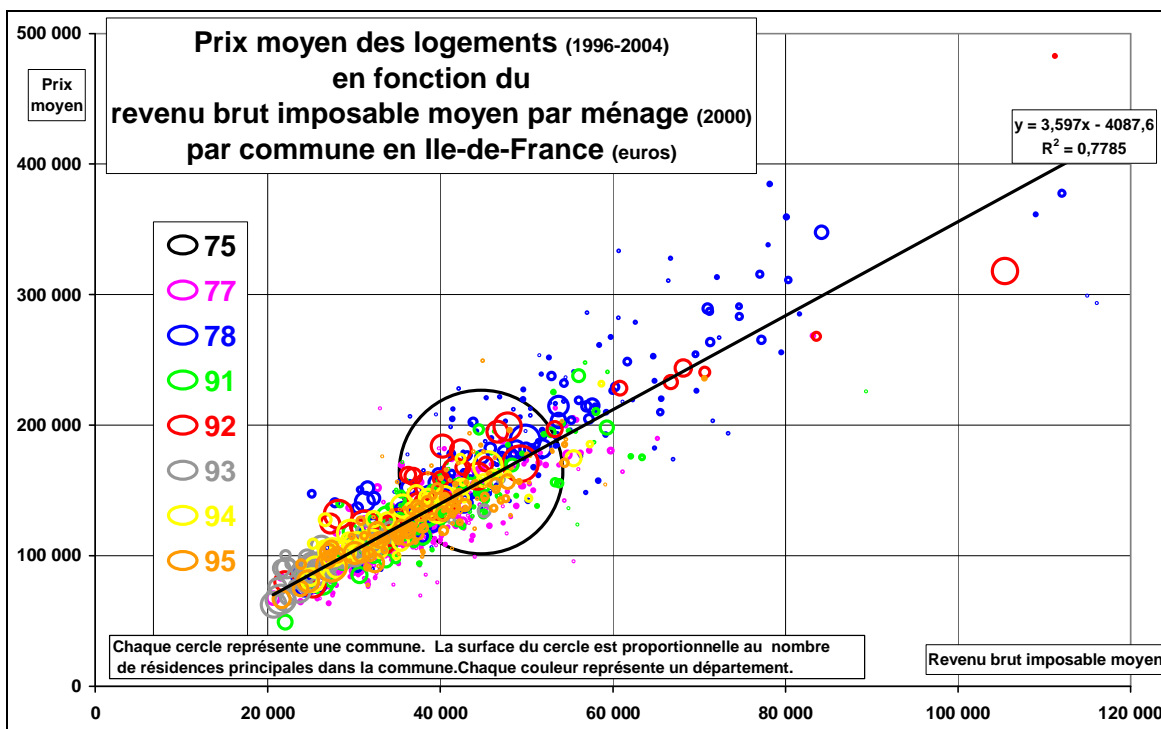
Tous ces graphiques montrent clairement le lien étroit entre prix des logements et revenu par ménage, qui reflète la ségrégation sociospatiale par le logement.

D'une manière simplifiée, « les pauvres désireraient vivre parmi les riches mais n'en ont pas les moyens ; les riches ont les moyens de vivre parmi les pauvres mais n'en ont pas le désir ». Tout se passe comme si, consciemment ou non mais spontanément, les ménages utilisaient leur revenu pour se différencier spatialement des ménages de revenu différent. Si l'on décompose la valeur d'un logement en d'une part sa valeur physique et d'autre part la valeur de son voisinage, on constate que la valeur d'un voisinage est proportionnelle au revenu des ménages qui l'habitent.

D'une zone géographique à une autre, la variation du prix des logements est voisine de 3,5 fois celle du revenu imposable brut par ménage.

Ce lien étroit n'est cependant pas absolu : il existe une certaine dispersion autour de la droite de régression.

Graphique 1 : prix en fonction du revenu, par commune en Ile-de-France

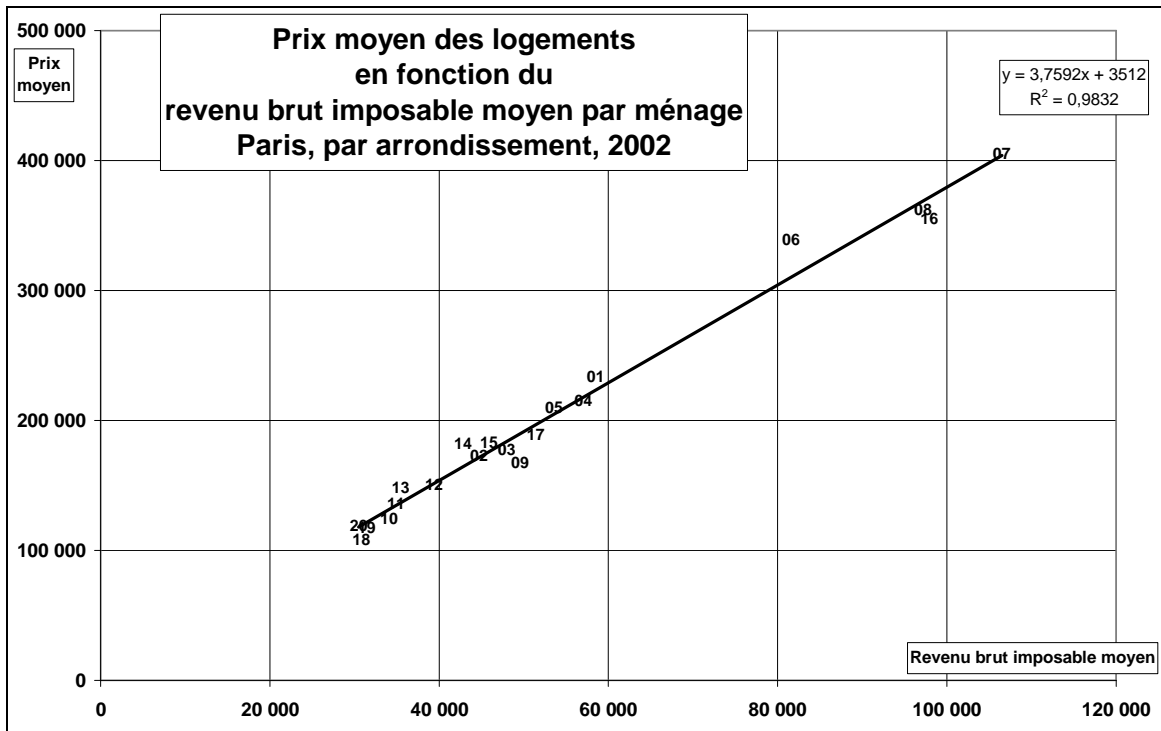


Source : CGPC d'après Filocom et bases notariales

¹ Il ne s'agit pas du prix par mètre carré mais du prix par logement.

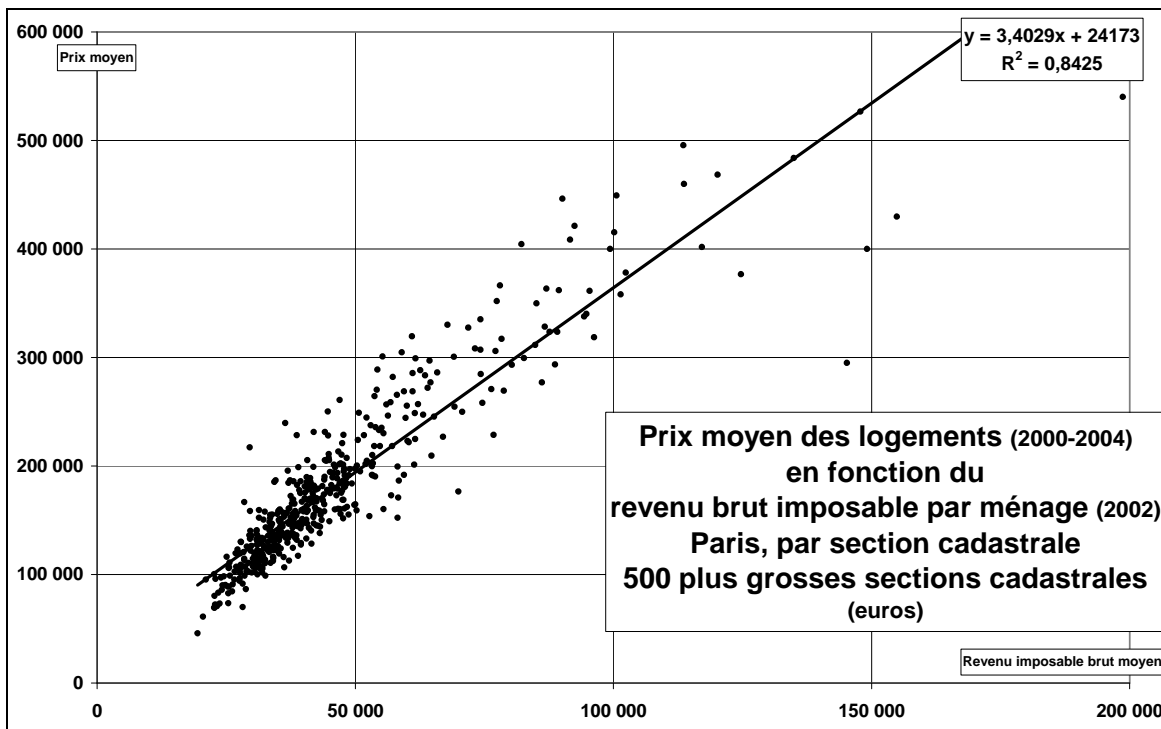
² Revenu imposable brut (c'est-à-dire avant abattements).

Graphique 2 : prix en fonction du revenu, par arrondissement à Paris



Source : CGPC d'après Filocom et bases notariales

Graphique 3 : prix en fonction du revenu, par section cadastrale à Paris



Source : CGPC d'après Filocom et bases notariales

2. Coût de la mixité sociale

La collectivité, pour des raisons qui lui sont propres, peut souhaiter réduire la ségrégation sociospatiale spontanée résultant des comportements des individus. Des mesures réglementaires restreignant la liberté du choix du lieu de résidence étant inenvisageables³, elle doit recourir à des incitations financières. Ces incitations ont un coût, que la collectivité doit faire supporter par certains contribuables.

³ Sauf, dans certaines limites, dans le parc dit locatif social, mais ce dernier ne représente qu'une petite fraction du parc.

2.1. Déplacement d'un individu marginal

Pour permettre à un ménage de revenu R1 d'habiter parmi des ménages de revenu moyen R2 plus élevé, la collectivité doit payer la différence entre R1 et R2 multipliée par la pente des droites figurant sur les graphiques ci-dessus.

Ainsi, si le revenu est mesuré par le revenu imposable brut, elle doit payer 3,5 fois la différence R2-R1.

La collectivité peut payer ce coût en une fois (par exemple, via une aide à la pierre versée à l'achat d'un logement) ou l'étaler dans le temps (aide annualisée). On considérera que le montant annuel de l'aide annualisée est égal à 6%⁴ du montant de l'aide versée en une fois. L'aide annualisée que la collectivité doit verser se monte donc à $3,5 * 6\% = 21\%$ ⁵ de la différence de revenu brut imposable.

2.2. Déplacement d'une population

Si un seul individu de revenu R1 est déplacé dans un voisinage V2 dont le revenu moyen est R2, il ne modifie que marginalement le revenu moyen de son nouveau voisinage.

Par ailleurs, la question de la disponibilité physique d'un logement dans ce voisinage peut être résolue facilement, par la rotation spontanée du parc.

En revanche, si une population d'effectif significatif est déplacée, le problème est plus compliqué.

a) Cette population diminue le revenu moyen de son nouveau voisinage V2, qui devient R2bis, où $R2bis < R2$. Cela a deux conséquences.

a1) D'une part, le différentiel de revenu à combler n'est plus $R2-R1$, mais $R2bis-R1$, qui est plus faible, ce qui réduit le coût de la mixité sociale.

a2) D'autre part, une partie de la population initiale du voisinage V2 aura spontanément tendance à migrer vers un voisinage V3 de revenu moyen R3 plus élevé que R2bis, réduisant ainsi la mixité sociale du voisinage V2 (mais accroissant celle du voisinage V3). Pour la maintenir dans le voisinage V2, il faut la subventionner^{6,7}, ce qui accroît le coût de la mixité sociale. Le coût de la subvention nécessaire pour ce faire n'est pas facile à évaluer mais semble supérieur à la réduction du coût de la mixité sociale que l'on vient d'évoquer en a1)⁸. De plus, son efficacité n'étant pas absolue, une partie significative de la population initiale migrera néanmoins vers des voisinages de revenu supérieur.

b) Par ailleurs se pose la question de la disponibilité physique des logements : si une fraction significative de la population du voisinage V1 se déplace vers un voisinage V2, trois phénomènes non mutuellement exclusifs se produisent :

- une partie de la population initiale de V2 migre vers le voisinage V1 et y occupe des logements quittés par la population de revenu R1 (« trous ») dans son voisinage initial (cela peut aboutir à une égalisation des revenus moyens sur V1 et V2, facteur de mixité sociale, mais cela suppose, au moins en un premier temps, une incitation forte donc coûteuse à une telle migration vers un voisinage de revenu plus faible),
- de nouveaux logements sont construits dans le voisinage V2,
- une partie de la population initiale de V2 migre vers d'autres voisinages, ce qui suppose que de nouveaux logements y soient construits (les logements quittés par la population de revenu R1 dans son voisinage initial devenant vacants).

Si de nouveaux logements sont construits, toutes choses égales par ailleurs, un nombre équivalent de logements est laissé vacant.

Le raisonnement simple effectué en 2.1 ne permet donc d'évaluer au mieux qu'un ordre de grandeur, sans doute sous-estimé, du coût pour la collectivité d'une réduction de la ségrégation sociospatiale par le logement.

On s'y limitera cependant ici.

⁴ Ce pourcentage est voisin du rendement locatif brut d'un appartement en régime de croisière. Pour une inflation de 2% et toujours en régime de croisière, il est légèrement supérieur au taux d'intérêt à très long terme sur les emprunts d'Etat. Il va de soi que la situation actuelle où le rendement locatif et les taux d'intérêt sont anormalement faibles n'est pas représentative du régime de croisière.

⁵ L'ordre de grandeur de ce pourcentage est cohérent avec un taux d'effort visé par les ménages de l'ordre de 20%.

⁶ C'est ainsi que plus le loyer d'un ensemble de logements HLM est inférieur au loyer de marché, plus le revenu moyen de ses occupants est élevé : les classes moyennes acceptent d'autant plus d'habiter parmi les autres occupants du parc HLM que l'avantage de loyer qu'elles en retirent est élevé. Cf. rapport CGPC-IGF sur le financement du logement social, 2002.

⁷ On pourrait aussi envisager de la taxer de manière à réduire son revenu et ainsi réduire sa capacité à migrer vers un voisinage plus cher, mais le taux d'imposition nécessaire pour ce faire serait exorbitant.

⁸ Il est plus difficile de faire habiter un riche parmi les pauvres qu'un pauvre parmi les riches : si l'on donne au pauvre une subvention compensant le différentiel de coût du logement il ira facilement habiter parmi les riches ; au contraire, un riche n'ira habiter parmi les pauvres que si l'on compense la différence de valeur du voisinage par une subvention difficile à évaluer mais probablement élevée. Par ailleurs, la subvention au pauvre visant à ce qu'il habite parmi les riches, dégressive par rapport à son revenu, peut aisément être administrée sous la forme d'une aide personnelle au logement ; au contraire, la subvention au riche visant à ce qu'il habite parmi les pauvres, étant progressive par rapport à son revenu, est beaucoup plus difficile à administrer, et son acceptation par le public n'est pas évidente.

2.3. Modalités d'une réduction de la ségrégation sociospatiale par le logement

La ségrégation sociospatiale spontanée peut être réduite de plusieurs manières.

On peut a priori viser diverses tranches de revenu. Néanmoins, c'est en permettant aux ménages dont le revenu est le plus faible d'habiter parmi les autres qu'on accroît le plus la mixité sociale. En effet, si l'on permet à des ménages de revenu intermédiaire d'habiter parmi les ménages dont le revenu est immédiatement supérieur, on accroît la mixité sociale entre ces populations mais on la diminue entre les ménages considérés et ceux dont le revenu est immédiatement inférieur (par exemple, si l'on permet à un ménage du troisième décile de revenu d'habiter parmi les ménages du quatrième décile, on accroît la mixité sociale entre les ménages de ces deux déciles de revenu mais on la réduit entre les ménages du deuxième et du troisième décile de revenu)⁹.

Dans ce qui suit, on suppose donc que la collectivité ambitionne de permettre aux ménages du premier quartile de revenu d'habiter parmi ceux du deuxième quartile de revenu, ou bien de permettre aux ménages du premier décile de revenu d'habiter parmi ceux du deuxième décile de revenu.

La mixité sociale par le logement peut être visée à une échelle géographique (« échelle de mixité ») variable : nationale, départementale, cantonale, communale, etc. Par exemple, on peut ambitionner que dans chaque canton, les ménages du premier quartile de revenu du canton puissent habiter parmi les ménages du deuxième quartile de revenu du même canton. Dans ce qui suit, on considère des échelles de mixité nationale, départementale et communale.

2.4. Application numérique

a) Ensemble de la France

On considère ici l'ensemble de la France, et on considère une échelle de mixité nationale¹⁰ : les tranches de revenu sont définies par rapport au revenu de l'ensemble des ménages français.

Si la collectivité souhaite permettre aux ménages du premier quartile de revenu d'habiter parmi les ménages du deuxième quartile de revenu, elle doit supporter un coût de l'ordre de 221 milliards d'euros (s'il est versé en une fois) ou 13,2 milliards d'euros par an (s'il est annualisé).

Calcul¹¹:

- Revenu imposable brut moyen par ménage du premier quartile de revenu : 8 602 euros
- Revenu imposable brut moyen par ménage du deuxième quartile de revenu : 18 873 euros
- Nombre de ménages par quartile : 6 137 541
- Coût si versé en une fois : $3,5 * 6\ 137\ 541 * (18\ 873 - 8\ 602) = 221$ milliards d'euros
- Coût si annualisé : $221 * 6\% = 13,2$ milliards d'euros.

Le coût annualisé de 13 milliards d'euros représente un montant du même ordre que les aides personnelles au logement en secteur locatif ou presque 1 point de prélèvements obligatoires. Il représente également 25% du revenu imposable brut¹² des ménages du premier quartile de revenu, soit 2150 euros par an (ou 180 euros par mois) et par ménage de ce quartile.

La dégressivité de ce transfert par rapport au revenu, s'ajoutant à celle des aides personnelles au logement (ciblées principalement sur le premier quartile de revenu) et d'autres transferts sociaux, serait très désincitative au travail¹³. On négligera ici cette difficulté, bien qu'elle constitue probablement un des principaux obstacles à l'encouragement de la mixité sociale par le logement.

On fait l'hypothèse que la collectivité fera supporter ce coût par les ménages des troisième et quatrième quartiles de revenus¹⁴.

Le revenu imposable brut moyen du troisième quartile de revenu se monte à 30 239 euros, celui du quatrième quartile de revenu à 65 563 euros. Les 13 milliards d'euros ci-dessous représentent donc :

$$\frac{13,2 \text{ milliards}}{6\ 137\ 541 * (30\ 239 + 65\ 563)} = 2,3\% \text{ du revenu des ménages des troisième et quatrième quartiles de revenu.}$$

Ainsi, au niveau de l'ensemble de la France, pour que les ménages du premier quartile de revenu puissent habiter parmi ceux du deuxième quartile de revenu, les ménages des troisième et quatrième quartiles de revenu doivent payer 2,3% de leur revenu.

⁹ Sous réserve que l'on ne privilégie pas la mixité sociale sur certaines tranches de revenu.

¹⁰ C'est une vue de l'esprit, car cela suppose notamment des migrations de populations nombreuses sur plusieurs centaines de kilomètres.

¹¹ Source des effectifs et des revenus : Filocom (millésime 2003). Les revenus sont ceux de l'année 2002.

¹² Sensiblement inférieur à leur revenu réel, en raison des nombreux transferts dont ils bénéficient, aides personnelles au logement comprises.

¹³ Lui-même facteur d'intégration sociale.

¹⁴ Elle pourrait aussi le faire partager par les ménages du deuxième quartile de revenu.

Si la collectivité limite ses ambitions à permettre aux ménages du premier décile de revenu d'habiter parmi les ménages du deuxième décile de revenu, le coût est divisé par 4, et son financement peut être réparti sur un nombre de ménages plus élevé (les huit déciles supérieurs de revenu au lieu des deux quartiles supérieurs) ; il représente 0,5% du revenu des huit déciles supérieurs de revenu.

b) Cas général

Les tableaux qui suivent indiquent le coût de la mixité sociale et son poids en proportion du revenu des ménages qui le paient, en considérant deux zones géographiques (ensemble de la France et région Ile-de-France) et trois échelles de mixité¹⁵ (France, département, commune).

* Coût pour permettre aux ménages du premier quartile de revenu d'habiter parmi ceux du deuxième quartile

Ensemble de la France

| Échelle de mixité | France | Département |
|--|--------|-------------|
| Coût versé en une fois (milliards d'euros) | 221 | 222 |
| Coût annualisé (milliards d'euros) | 13,2 | 13,3 |
| Coût en % du revenu des ménages des troisième et quatrième quartiles | 2,3% | 2,3% |

Région Ile-de-France

| Échelle de mixité | Ile-de-France | Département | Commune |
|--|---------------|-------------|---------|
| Coût versé en une fois (milliards d'euros) | 51 | 51 | 44 |
| Coût annualisé (milliards d'euros) | 3,0 | 3,0 | 2,7 |
| Coût en % du revenu des ménages des troisième et quatrième quartiles | 2,1% | 2,1% | 1,9% |

* Coût pour permettre aux ménages du premier décile de revenu d'habiter parmi ceux du deuxième décile

Ensemble de la France

| Échelle de mixité | France | Département |
|---|--------|-------------|
| Coût versé en une fois (milliards d'euros) | 55 | 55 |
| Coût annualisé (milliards d'euros) | 3,3 | 3,3 |
| Coût en % du revenu des ménages des huit déciles supérieurs | 0,5% | 0,5% |

Région Ile-de-France

| Échelle de mixité | Ile-de-France | Département | Commune |
|---|---------------|-------------|---------|
| Coût versé en une fois (milliards d'euros) | 12 | 12 | 10 |
| Coût annualisé (milliards d'euros) | 0,7 | 0,7 | 0,6 |
| Coût en % du revenu des ménages des huit déciles supérieurs | 0,4% | 0,4% | 0,4% |

On constate que l'échelle de mixité influe peu sur le coût de la mixité sociale, qu'on le considère en valeur absolue ou en pourcentage du revenu des ménages qui le supportent.

Cela s'explique par le fait que les courbes de dispersion des revenus sur les diverses portions du territoire que l'on a examinées sont assez homothétiques.

Ainsi, pour que les ménages du premier quartile de revenu puissent habiter parmi ceux du deuxième quartile de revenu, les ménages des troisième et quatrième quartiles de revenu doivent payer chaque année une fraction de leur revenu imposable brut égale à :

$$\frac{3,5 * 6\% * N * (RQ2 - RQ1)}{N * RQ3 + N * RQ4} \text{ ou encore } 21\% * \frac{RQ2 - RQ1}{RQ3 + RQ4},$$

où RQ_i est le revenu par ménage du i ème quartile de revenu et N est l'effectif d'un quartile de revenu.

Or sur la plupart des zones géographiques que l'on a examinées¹⁶ le ratio $\frac{RQ2 - RQ1}{RQ3 + RQ4}$ est voisin de 11%. Il en résulte

que le coût pour les ménages des troisième et quatrième quartiles de revenu est voisin de 2,3% de leur revenu.

¹⁵ Cf. 2.3.

¹⁶ Départements en France, communes en Ile-de-France.

3. Conclusion

Il convient bien sûr de nuancer ces évaluations.

Tout d'abord, il ne s'agit que d'ordres de grandeur grossiers, probablement sous-estimés comme on l'a indiqué plus haut. Ensuite, une moindre ségrégation sociospatiale peut engendrer pour la collectivité des économies, qu'il conviendrait d'évaluer (ce qui n'est pas toujours facile) et qui viendraient en déduction du coût que l'on vient d'estimer.

Il reste néanmoins que les ordres de grandeur du coût que la collectivité doit supporter puis transférer à certains contribuables pour accroître significativement la mixité sociospatiale par le logement sont considérables.

Il existe d'autres moyens pour lutter contre la ségrégation sociale: justice et sécurité, emploi, etc. Le rapport efficacité / coût des divers instruments devrait être comparé (ce qui soulève de nombreuses difficultés, s'agissant surtout de la mesure de l'efficacité).

Par ailleurs, les effets désincitatifs au travail des transferts que l'on a évoqués mériteraient d'être approfondis.

Une politique de réduction de la mixité sociale par le logement doit définir qualitativement et quantitativement l'objectif visé, évaluer les effets secondaires, évaluer le coût pour les finances publiques et expliquer qui le paiera. Elle doit aussi savoir adapter ses ambitions aux moyens dont elle peut disposer.