

Inégales inégalités sur le territoire

Depuis 2012, en matière d'aménagement, le gouvernement a choisi de communiquer sur un objectif : lutter contre les inégalités qui existent entre les territoires. Il est sous-entendu que les inégalités territoriales étant la matrice des inégalités entre les ménages, l'action sur le territoire se répercutera nécessairement sur le champ social. Sans doute existe-t-il au centre du tableau, la figure muette de ces « quartiers » devenus proprement innommables puisqu'on ne les désigne plus que par des périphrases (« les quartiers relevant de la politique de la ville ») ou des sigles administratifs. Approche que l'on généralise à l'ensemble du territoire, en une sorte de sociologie spatiale.

La publication le 1^{er} juin d'une étude statistique¹ sur la répartition spatiale des ménages en fonction de leur niveau de vie montre que la situation est un peu plus compliquée. Il n'est qu'à moitié juste de prétendre assimiler le « problème des banlieues » à un supposé rejet des populations pauvres en périphérie. À certains égards, c'est même le contraire qui peut également s'observer : dans une grande métropole, le coût des déplacements

est tel qu'une partie de la population la plus pauvre est condamnée à rester au centre, si c'est là qu'elle trouve ses moyens de subsistance, et c'est souvent là que l'on trouve les types d'habitat les plus précaires. À la limite, c'est en centre-ville que l'on rencontre la majorité des « sans domicile fixe ».

S'il est bien exact que dans l'agglomération parisienne et, dans une moindre mesure, dans l'agglomération lyonnaise, le niveau de vie médian de la ville centre est plus élevé que dans ses périphéries, l'Insee observe que dans toutes les autres métropoles de moindre importance (Marseille, Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice et Nantes), c'est la situation inverse qui prévaut. À Lille et à Marseille, ce niveau de vie médian est même de 29 % plus élevé en dernière couronne, que dans la commune centre.

En réalité, dans les centres, ce sont à la fois les ménages pauvres qui sont plus pauvres et les ménages riches qui sont plus riches (les uns et les autres se définissant par leur appartenance au premier ou au dernier décile). Autrement dit, les inégalités progressent lorsque l'on se rapproche du centre : cela se vérifie dans chacune des 8 métropoles même si le phénomène est plus marqué pour Paris où la limite du 10^e décile est de 675 % supérieur à celle du 1^{er} décile, tandis que le

même rapport tombe à 434 % en banlieue et à 312 % en grande couronne.

Les populations les plus précaires se rencontrent dans les centres, là pourtant où les prix de l'immobilier sont les plus élevés et où les indicateurs territoriaux sont au beau fixe en termes de desserte, de proximité de l'emploi, de services publics, de qualité de l'enseignement, d'équipements de santé...

L'imposant rapport « Vers l'égalité des territoires² » qui avait été commandé par Cécile Duflot lorsqu'elle était devenue ministre « de l'Égalité des Territoires et du Logement », est donc, dans sa démarche même, en porte à faux, en dépit de la qualité des contributions sectorielles qui le composent. Au fait, ça serait quoi des territoires égaux ? L'agriculture en ville ? Les centres commerciaux dans les champs ? Les sorties d'autoroutes en zones pavillonnaires ? Les gares de TGV dans les parcs naturels ? La mer à la montagne ?

Joseph Comby

¹ « Une pauvreté très présente dans les villes centres des grands pôles urbains », *Insee première*, n° 1552, juin 2015.

² « Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques », dirigé par Éloi Laurent, 560 pages, La documentation française, 2013.

REGARDS SUR L'ACTUALITÉ

Forum foncier mondial

La 7^e édition du forum foncier mondial pour l'accès à la terre vient de se tenir à Dakar du 12 au 16 mai. Il a rassemblé près de 750 participants venant de 80 pays, travaillant aussi bien sur les questions d'accès des populations rurales à la terre, que sur celles de l'accès à l'habitat dans les zones urbaines en croissance rapide. La thématique de la sécurisation des droits fonciers des petits exploitants agricoles face aux accaparements de terres par les groupes agro-industriels

nationaux ou internationaux, était au centre des premiers débats. De nombreuses autres thématiques sectorielles ont été abordées ensuite en groupes de travail restreints. Une déclaration commune devrait être publiée prochainement. ■

Terrains constructibles à 1 euro le mètre carré

La commune de Champ-du-Bout (Calvados) méritait

d'être mieux connue. Après être restée sept années sans trouver aucun acheteur pour les terrains communaux qu'elle avait fait aménager, son maire a décidé de frapper un grand coup. Il les a mis en vente à 1 euro le mètre carré. Opération parfaitement réussie, au moins sur le plan médiatique, puisque de nombreux journaux régionaux et nationaux, ont relayé l'information. Une manière comme une autre de faire parler de sa commune et d'attirer quelques investisseurs et futurs contribuables. ■

Mixité sociale, l'État fait les gros yeux

C'est décidé, les communes de plus de 3 500 habitants qui ne réalisent pas leur quota de 25 % de logements sociaux ne resteront plus impunies. Les préfets devront leur faire signer un « contrat de mixité sociale » qui indiquera les moyens à mobiliser pour construire des HLM, tant en termes de financements que d'action foncière locale. Dans les communes qui refuseront →

→ de prendre de tels engagements, les préfets pourront utiliser un droit de préemption afin d'acquérir les emprises foncières nécessaires et conduire eux-mêmes l'instruction des permis de construire.

D'ici à la fin de l'année, les services locaux de l'État devront établir un « pré-diagnostic » des actions qu'ils comptent entreprendre dans leur département. Sur l'ensemble du territoire, un tiers des 1 022 communes soumises à quota par la loi SRU sont concernées ; mais une priorité sera donnée à l'Île-de-France, où les besoins en logements sociaux sont les plus forts, et en PACA, là où l'on compte la plus grande proportion de communes fautives.

Beaucoup de maires concernés attendent pourtant de voir venir, car ce n'est pas la première fois que des menaces de ce genre sont annoncées et s'enlisent.

De son côté, la ville de Paris s'est elle-même fixée pour objectif de porter progressivement à 30 % le parc social de la capitale. Cependant, là encore, il conviendrait d'être vigilant afin de ne pas confondre le mot et la chose. Un logement, par lui-même n'a jamais été « social ». Ce qui est « social » ou non, c'est son rapport qualité/prix (lié aux subventions directes ou indirectes dont il bénéficie) et son mode d'attribution. Nombreuses sont les études et les informations colportées par la presse qui indiquent que ce ne sont pas toujours exactement les mêmes types d'attributaires qui se voient proposer un logement social dans les beaux quartiers et dans les « barres » des années 1970.

L'assimilation sous-jacente qui est faite entre « mixité sociale » et mixité des programmes immobiliers, a de toute façon une autre limite : l'inaccessibilité fréquente des logements sociaux aux franges les plus pauvres de la population. ■

L'impôt au secours de la propriété

Une question écrite insolite avait été déposée par le sénateur de l'Eure, Hervé Maurey : il attirait l'attention de l'administration des Finances sur les inconvénients que présentait l'absence de recouvrement de la taxe foncière sur les petits terrains si faiblement imposés qu'il n'était même plus envoyé d'avis de recouvrement à leurs propriétaires qui finissaient par en perdre la mémoire.

Le secrétariat d'État, dans sa réponse parue au JO du 28 mai, est cependant resté inflexible : pas question de percevoir l'impôt dès lors que la somme à recouvrer est inférieure à 12 euros, car le coût de gestion de la taxe deviendrait supérieur à son produit : les contribuables exemptés n'ont qu'à aller consulter en mairie le rôle général des impôts directs locaux.

En réalité, les rôles en question ne sont mis à jour des changements d'adresse ou d'identité des propriétaires, en cas de déménagement ou de succession, qu'à l'occasion des retours de courrier lors du recouvrement. Dans la pratique, il existe donc effectivement, dans les zones rurales habitées, beaucoup de petits terrains qui sont classés à usage agricole par le fisc et qui ne sont pas taxés, dont plus personne ne connaît le propriétaire. ■

Le marché national des forêts

La Société forestière de la Caisse des dépôts et la Fédération nationale des SAFER ont présenté le 21 mai les données statistiques sur le marché des forêts, dont ils assurent le suivi. En 2014, on a compté au total un peu plus de 15 000 mutations portant sur 113 000 hectares pour

un prix moyen de 4 000 euros l'hectare (40 centimes le mètre carré) ; moyenne au demeurant peu significative puisque la fourchette incluant 90 % des mutations est très ouverte (de 650 euros/ha à 11 500 euros/ha). La forêt privée est de plus en plus morcelée. On ne comptait plus, l'an passé que 65 transactions portant sur des espaces forestiers non bâtis de plus de 100 ha et cela ne représentait qu'un peu plus de 16 000 hectares (pour un volume global de 93 millions d'euros). ■

Encadrement des loyers

Il arrive que les lois finissent par être mises en application. Le 10 juin a été adopté le décret qui rend possible le blocage (ou plutôt « l'encadrement ») des loyers dont le principe avait été adopté par la loi Duflot sur l'immobilier. La mise en œuvre doit se faire ville par ville et suppose la mise en œuvre d'un processus complexe permettant de fixer des références par zone en fonction de l'observation des loyers existants : pour ce faire, la ville doit disposer d'un observatoire des loyers agréé, capable de réunir une information fiable. On est loin de la simplicité un peu brutale du système qui avait été mis en œuvre au début de la guerre de 1914 et qui avait débouché sur la loi de 1948.

Pour l'instant, la mesure n'intéresse que Paris où elle sera mise en œuvre à partir du mois d'août. Lille devrait suivre assez rapidement.

Les professionnels de l'immobilier lancent des cris d'alarme. Selon eux, le blocage des loyers va porter un coup fatal aux investissements locatifs et il en résultera une pénurie accrue de logements. Il est probable en effet que les investisseurs seront moins pressés d'acheter à Paris, mais on voit mal comment il pourrait en résulter une pénurie accrue

de logements puisque, de toute façon, le niveau de la construction y est toujours très bas et qu'il n'est conditionné que par le manque de foncier disponible. Il n'en résultera donc plutôt qu'une simple baisse de la pression sur les prix.

Reste à savoir qui en profitera du côté des locataires parisiens. Il est clair que, globalement, ils ne seront pas plus nombreux à pouvoir se loger à Paris. Mais si l'arbitrage ne peut plus se faire par une surenchère sur les niveaux de loyer accepté, comment se décidera la compétition locative ? Il y a fort à parier que les propriétaires, faute de pouvoir départager les candidats par le montant du loyer, le feront sur le critère des garanties fournies et du *feeling*. Cela n'ira certainement pas dans le sens de la mixité sociologique. ■

Squat

La loi anti-squat qui avait été proposée par Natacha Bouchart, sénatrice-maire de Calais, et adoptée par le Sénat dès le 10 décembre, a été discutée et votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 11 juin, après retrait des amendements qui auraient nécessité une navette parlementaire. Une façon de répondre à l'inquiétude provoquée par la multiplication des squats de migrants et quelques faits-divers relayés par les médias (comme cette vieille dame qui n'avait pas pu reprendre son domicile). Les forces de l'ordre pourront intervenir pour « flagrant délit d'occupation de domicile » tout au long du maintien dans les lieux, même si les squatteurs n'ont pas été « pris sur le fait ». ■



Nouvelle photo des zones sensibles

Le rapport annuel de l'ONZUS (Observatoire national des zones urbaines sensibles) est sorti le 6 mai¹. Il propose une analyse détaillée de la situation en 2013 des quartiers et de leurs habitants qui bénéficient des dispositifs de la politique de la ville. Une analyse contrastée, fruit de plusieurs mois de travaux, qui dans la continuité des précédents rapports révèle une réalité économique et sociale toujours difficile, malgré quelques avancées, notamment sur le front de l'emploi.

Taux de pauvreté trois fois plus élevé que sur le reste du territoire. Les différents indicateurs concernant la pauvreté mettent en lumière l'écart qui continue de se creuser entre les zones urbaines sensibles (Zus) et le reste du territoire. La part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 987 euros par mois, y est trois fois plus élevée qu'ailleurs. Les jeunes restent les plus vulnérables. Plus d'un tiers des moins de 18 ans bénéficie de la « couverture maladie universelle complémentaire » (CMUC) et la moitié des jeunes de 18 à 24 ans vivent sous le seuil de pauvreté.

Activité, emploi, chômage, toujours préoccupants, malgré des chiffres stables. Le taux de chômage reste 2,5 fois supérieur dans les ZUS (23 %) qu'en dehors (9 %), et le taux d'activité (part d'actifs dans la population totale) y est de plus de 10 points inférieur. Les jeunes, les femmes, les personnes ayant un faible niveau d'étude et les immigrés sont les personnes qui

rencontrent le plus de difficultés.

Pour autant, la situation, bien que fragile, est dans une phase de stabilisation. À mode de recueil d'information constant, en 2013, le pourcentage des résidents actifs des Zus âgés de 15 à 64 ans au chômage est identique à celui de 2012. Dans le même temps, ce taux augmente de 0,6 point en dehors des Zus entre 2012 et 2013. En proposant des dispositifs spécifiques de retour à l'emploi, comme les emplois d'avenir créés en 2012, l'État contribue à limiter la progression du chômage, en particulier dans les quartiers. Plus de 48 000 contrats uniques d'insertion et 12 000 emplois d'avenir ont ainsi été créés dans les zones urbaines sensibles depuis leur entrée en vigueur.

Autre constat : l'obtention d'un diplôme d'enseignement supérieur favorise l'accès à l'emploi et atténue fortement les effets de la crise économique, même s'il ne constitue pas un élément suffisamment protecteur, notamment pour les femmes, les jeunes et les immigrés. À niveau de diplôme équivalent, il subsiste des écarts significatifs de taux d'emploi entre les Zus et les unités urbaines environnantes. Ces résultats peuvent s'expliquer par un double phénomène : d'un côté des employeurs qui méconnaissent les compétences réelles des postulants résidant en Zus et de l'autre, les habitants qui souffrent d'un manque d'information face aux réalités du marché du travail.

Orientations scolaires significativement différentes. Les lycéens issus de collèges en Zus s'orientent deux ans après la troisième beaucoup moins vers une filière générale en première (27,1 %) que ceux issus de collèges en dehors des Zus (40,4 %). Ainsi, à peine plus du quart des collégiens scolarisés en Zus s'orientent vers une filière générale en première. C'est notamment sur la filière scientifique que se trouvent

les plus grands écarts d'orientation (8,2 points). À l'inverse, la filière professionnelle est plus suivie par les lycéens issus d'un collège en Zus que ceux d'un collège hors Zus.

Renoncement aux soins de santé. Si plus de la moitié des habitants des quartiers prioritaires déclarent être « en bonne », voire « très bonne santé », quelques indicateurs dessinent une autre réalité. Les problèmes de surpoids et d'obésité sont plus fréquents (+ 6,3 points pour le surpoids et + 3,1 points pour l'obésité), notamment chez les femmes. Les adultes renoncent plus souvent aux soins et ont moins recours aux médecins spécialistes.

Plus d'un habitant sur quatre a renoncé à des soins dentaires pour des raisons financières au cours de l'année écoulée. Cette situation s'explique par des contraintes financières mais également par un déficit de l'offre médicale et paramédicale (délais de rendez-vous trop longs, difficultés d'accès, temps de trajets trop longs...). Autre enseignement : plus d'un résident de ZUS sur 10 (12,4 %) n'a pas de couverture maladie complémentaire (contre 6,1 % dans le reste de la population). Le phénomène est sensible chez les hommes comme chez les femmes. ■

Observation des territoires

Remis le 11 mai à la ministre du Logement, le rapport 2014 sur l'observation des territoires¹ met en lumière quelques évolutions saillantes des territoires, ruraux et urbains, ainsi que de leur développement économique et démographique. On y relève notamment que :

- l'importance des pôles urbains, où réside 60 % de la population, structurent les disparités territoriales. Par exemple, les espaces urbains accueillent en moyenne des populations plus jeunes et concentrent la majorité des emplois ;
- sous l'impact de la crise, les inégalités de revenus progressent plus vivement dans des territoires déjà fragiles ;
- mesurer la qualité de vie qu'offre un territoire implique la prise en compte simultanée des caractéristiques socio-économiques de la population et des cadres de vie

offerts par les territoires. Le rapport constate aussi une homogénéisation progressive des modes de vie et des comportements, même dans les espaces autrefois considérés comme ruraux. Le modèle urbain s'est peu à peu diffusé des principaux centres urbains vers les centres moyens, puis vers les plus petits. Ce phénomène résulte d'un rattrapage global des économies et d'une homogénéisation de la structure sociale des espaces : les différentes catégories sociales cohabitent aujourd'hui davantage que dans les années 1960. Cependant, la crise a remis en cause ces phénomènes de convergence. Elle a impacté les territoires et les individus les plus fragiles.

Par ailleurs, les travaux de l'Observatoire indiquent que le modèle de développement métropolitain, qui concentre des métiers très qualifiés, n'a pas vocation à s'appliquer à tous les territoires. L'attractivité résidentielle et touristique de l'ouest et du sud de la France a permis à d'autres espaces de créer des emplois et de mieux faire face à la crise. Ainsi, l'économie présente constitue une opportunité de développement pour certains territoires de plus faible densité économique. ■

Jean Cavailhès

¹ Le rapport 2014 est le dernier publié par l'ONZUS, qui est devenu en 2015 l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) suite à la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 qui a redéfini les quartiers prioritaires à partir de la concentration de la pauvreté calculée à partir du revenu des habitants. Environ 1 500 quartiers prioritaires ont été définis sur ce critère.

¹ L'Observatoire des territoires a été créé par décret en 2004 et renouvelé en 2011. Il est animé par un conseil d'orientation composé de représentants des différents ministères (au travers de leur service statistique), de représentants des collectivités locales, d'élus nationaux et de personnalités qualifiées. Ses travaux sont coordonnés par la direction des stratégies territoriales du Commissariat général à l'égalité du territoire (CGET).