

## La ségrégation spatiale mesurée par le marché foncier

La ségrégation par l'immobilier à l'intérieur de l'agglomération parisienne s'est développée depuis une dizaine d'années à un rythme supérieur à celui que l'on imagine généralement. Ce phénomène englobe mais aussi dépasse largement ce que l'on a l'habitude de désigner comme le "problème des banlieues", qui touche plus spécifiquement les quartiers "lourds", les plus marginalisés. Pour tenter une explication et proposer d'éventuelles solutions, commençons par quelques chiffres qui caractérisent bien l'évolution de la situation pendant les années quatre vingt.

Certaines statistiques disponibles au Ministère des Finances permettent de suivre les prix moyens des logements, commune par commune. Ne retenons, pour simplifier que la catégorie des "logements ordinaires", ceux qui ne sont ni des logements de luxe, ni les logements dégradés des quartiers "à problèmes", ni des taudis. En 1980, le prix de ces logements était, en moyenne, de 2.102 F par m<sup>2</sup> dans les dix communes les moins chères de la banlieue parisienne, et de 6.156 F par m<sup>2</sup> dans les dix communes les plus chères, soit un écart de un à trois entre banlieue riche et banlieue pauvre. Dix ans plus tard, pour le même type de logement, on est passé à 4.410 F par m<sup>2</sup> pour les communes les moins chères et à 17.420 F par m<sup>2</sup> pour les communes les plus chères, soit un écart de un à quatre.

### ***La construction n'est pas plus coûteuse dans les quartiers les plus chers***

Or le prix de la construction, à Neuilly et à Montreuil, est le même. La valeur du sac de ciment ou le salaire du manoeuvre portugais ne varie pas d'un bout à l'autre de la capitale! Ce ne sont pas les miroirs posés dans les ascenseurs, les moquettes sur les murs ou les placages en poudre de marbre sur les façades qui vont modifier fondamentalement le coût de la construction. Puisque ce n'est pas sur le prix de la construction, c'est sur le terrain que se reporte l'essentiel du différentiel de prix et c'est le foncier qui incorpore la ségrégation de l'espace, qui traduit la spécialisation sociale des divers secteurs de la banlieue.

Si l'on travaille la même base statistique du ministère des Finances, mais cette fois ci sur les terrains, on constate que leurs prix ont véritablement explosé à partir de 1985 dans les communes les plus chères. En effet, parmi les cent soixante principales communes de la banlieue parisienne, on avait en 1984 un rapport de 1 à 3 entre les quarante communes les moins chères et les quarante plus chères. Aujourd'hui le rapport des prix fonciers entre ces deux mêmes groupes de communes est passé de 1 à 10 !

Les faits sont donc évidents et massifs. On peut y apporter deux catégories d'explications. Les unes tiennent aux facteurs sociaux, les autres aux facteurs institutionnels. Les facteurs sociaux de la ségrégation, tout d'abord, ne peuvent être compris que si l'on observe que cette ségrégation commence par le haut et non pas par le bas comme on le pense généralement. Dans une économie de marché, ce sont les ménages qui disposent des moyens financiers les plus élevés qui choisissent les

premiers leur localisation dans la ville : à moins d'être masochistes, les vendeurs donnent la priorité aux acheteurs qui offrent le prix le plus élevé. Dans la seconde moitié des années 1980, les gens riches ont donc été prêts à payer de plus en plus cher pour ne pas habiter avec les pauvres. La réaffectation de l'espace se fait à chaque moment, progressivement, par une sorte de redistribution à la marge de l'ensemble de l'espace urbain, en commençant par les couches sociales les plus fortunées, qui peuvent choisir, jusqu'aux couches les plus pauvres, qui vont là où elles peuvent acheter, ou même là où on leur dit d'aller en fonction des localisations des logements sociaux qu'on leur affecte. La ségrégation de l'espace urbain reflète et renforce la ségrégation sociale qui s'est accrue pendant la même période. La fracture profonde de la société est une première explication valable, mais elle n'est pas la seule.

### ***Les politiques communales au service de la ségrégation***

La responsabilité du renforcement de la ségrégation spatiale des banlieues incombe aussi largement, bien que de façon involontaire, à la politique de décentralisation adoptée en 1983. Car les prix des terrains ne dépendent pas seulement du marché des logements, mais aussi des politiques urbaines suivies par les pouvoirs locaux, par les pouvoirs politiques au sens le plus étymologique. Avec la décentralisation, on est passé d'un extrême à l'autre. Avant 1983, l'urbanisme de chacune de nos villes était largement mené par l'Etat, c'était une situation unique en Europe. Depuis cette date, on a au contraire une politique urbaine menée à partir de trente six mille centres de décisions, puisqu'il y a trente six mille maires ! Et c'est à nouveau une situation unique en Europe. Quand on dit qu'il y a en Allemagne une politique urbaine décentralisée, cela signifie qu'il y a quatre cents centres de décision qui mènent une politique locale d'urbanisme.

En France, rien que dans la seule agglomération parisienne, la politique urbaine est la résultante des décisions de trois cents maires, qui vont chacune, c'est humain, dans le sens de leurs intérêts politiques et électoraux, qu'ils soient de gauche ou de droite. Il est normal qu'un maire ait le souci de satisfaire son électorat et qu'il fasse la politique pour laquelle il a été mandaté. Les communes qui ont vu d'un coup leurs prix s'envoler sont celles où, comme à Levallois, la municipalité a délibérément conduit une politique de transformation rapide du tissu urbain. Inversement, certaines municipalités, notamment celles tenues par le parti communiste dans la première couronne, ont mené des combats d'arrière-garde pour ne pas se laisser emporter par la vague des hausses, quitte à geler toute évolution urbaine. Bref, la balkanisation du pouvoir en banlieue parisienne n'a fait qu'amplifier les tendances ségrégatives du marché au lieu de les corriger.

A partir d'un tel diagnostic, quelles solutions peut-on proposer ? Il en existe de deux types : les solutions qui suivent la voie réglementaire, et les solutions qui suivent la voie politique. Presque toutes celles qui jusqu'à maintenant ont été envisagées pour lutter contre la ségrégation sont du premier type. Ce sont d'abord celles qui visent par des circuits correctifs relativement compliqués à pallier les injustices de la fiscalité locale en établissant une sorte de solidarité financière entre les diverses communes de la banlieue. Il est en effet tout à fait injuste que l'habitant de Neuilly paie trois ou quatre fois moins d'impôts locaux que l'habitant de Sarcelles, pour la seule raison que la matière fiscale étant plus importante et plus concentrée à Neuilly, il suffit d'un taux d'imposition beaucoup plus bas pour dégager les mêmes ressources ! Le ministère des Finances a donc mis au point des correctifs complexes et on voit ensuite sortir de l'ordinateur des résultats parfois inattendus, qu'il faut encore corriger, car les critères de péréquation sont forcément assez arbitraires. L'inconvénient, c'est qu'en fin de course, on finit par payer un impôt dont on ne sait plus du tout qui l'a fixé. Et le fonctionnement de la démocratie en pâtit, car les élus ne peuvent plus rendre compte à leurs électeurs des impôts qu'ils prélèvent.

Un autre type de solution selon la voie réglementaire est d'obliger les communes et les opérateurs à respecter des normes de mixité de l'habitat. Constatant qu'il y a concentration de logements pauvres d'un côté, et de logements riches de l'autre, on impose alors un certain quota de logements sociaux répartis sur toutes les communes. Immédiatement, on passe sans le dire (ou même sans le voir) d'une politique sociale de l'habitat à une politique de l'habitat social. Ce n'est pas forcément toujours la même chose ! En particulier, on est amené, au nom de la mixité, à subventionner à grands frais la réalisation, à doses homéopathiques, de logements sociaux dans les emplacements les plus recherchés, soit en ponctionnant les contribuables, soit en faisant payer les autres programmes immobiliers à travers des systèmes de péréquation plus ou moins sophistiqués.

### ***La mixité des programmes ne suffit pas à la mixité sociale***

Mais cette mixité des programmes conduit-elle vraiment à une mixité sociale ? Là non plus, il n'y a pas de miracle ! Que se passe-t-il quand on propose un logement social à 2.000 F par mois dans une rue où les logements de même surface, et en définitive de même qualité de construction, sont proposés à 12.000 F ? Allons voir qui habite, par exemple, les logements sociaux du quartier du Marais. On y trouve beaucoup plus souvent les petites amies des hauts fonctionnaires, les cousins des cadres des organismes de logements sociaux et les enfants des élus politiques (toutes tendances confondues) que des ouvriers marocains ou des techniciens de la RATP. Est-il vraiment nécessaire et utile de dépenser autant d'argent public pour aboutir à un tel résultat ?

Une solution alternative au perfectionnement des normes réglementaires est celle qui emprunte la voie politique, c'est à dire qui s'intéresse à la façon dont est prise la décision et dont s'élabore la politique urbaine. Or, la France manque beaucoup plus de politique urbaine que d'outils d'urbanisme, et s'est justement en menant une politique urbaine que l'on peut agir sur les différentiels de prix à travers une agglomération. Une récente étude de l'OCDE est particulièrement intéressante à ce sujet : elle mesure, pour les pays développés, l'évolution depuis une quinzaine d'années du nombre de mètres carrés de logement que l'on peut acquérir avec un salaire moyen. D'une façon générale on note que durant les années quatre-vingt, ce nombre de mètres carrés a diminué, alors que les progrès de la productivité dans l'industrie du bâtiment auraient dû permettre au contraire un accroissement.

Mais ce qui est particulièrement intéressant, c'est de noter les différences de pays à pays. En effet, les pays qui ont connu les plus fortes diminutions de surfaces accessibles avec un salaire moyen, sont ceux qui ont mené les politiques urbaines les plus libérales, comme le Japon ou la Grande Bretagne. En revanche, les pays dans lesquels on a enregistré une légère augmentation du nombre de mètres carrés qu'un salaire permet d'acquérir sont ceux qui, comme la Hollande, le Danemark ou la Suède, mènent des politiques urbaines très volontaristes. Dans ces pays, qui sont pourtant bien des pays à économie de marché, la fabrication de l'espace, la production de terrains à bâtir est une affaire qui ne relève que de la collectivité et non pas d'aménageurs privés, même si, ensuite, ce sont des constructeurs privés qui achètent les terrains produits et qui les bâtissent, aux risques du marché, selon les règles d'urbanisme en vigueur.

Que manque-t-il pour que puisse être conduite une politique urbaine vigoureuse dans l'agglomération parisienne ? Il ne manque certainement pas d'outils mais il manque d'une autorité responsable pour les manier. Il n'y a pas d'autorité parce qu'il y en a trois cents qui mènent chacune leurs propres politiques. La voie qui s'amorce actuellement, avec la loi d'orientation pour la ville (LOV), consiste en une sorte de retour de l'Etat qui renforce les contraintes destinées à limiter la marge de manœuvre de nos trois cents

décideurs. Mais ce n'est pas en limitant la marge de liberté de trois cents centres de décisions qu'on crée un pouvoir urbain capable d'initiatives, d'impulsions, de mise en cohérence. Des règlements n'ont jamais créé le mouvement. Pour qu'il y ait une politique urbaine, il faut qu'il y existe une autorité à l'échelle de la ville. La ville, ce ne sont pas les vingt arrondissements du centre, mais c'est l'ensemble du territoire où habitent les gens que le reste de la France appelle les "Parisiens". Comment s'appellent sinon les habitants de Neuilly, de Saint-Denis, de Puteaux ou de Montfermeil ? Ces "communes" ne sont que des quartiers de Paris.

### ***Les pouvoirs communaux ne sont pas à l'échelle de la ville***

Remettre en cause la décentralisation est une grave erreur. Ce n'est pas à l'Etat de s'occuper de l'urbanisme, pas plus à Paris qu'à Perpignan. Il n'en a d'ailleurs pas les moyens. Encore faut-il décentraliser au bon niveau géographique, c'est à dire à celui où se posent les problèmes qu'il s'agit de résoudre. Si ce niveau institutionnel n'existe pas, il faut le créer. Ni le maire de Montfermeil, ni le maire de Neuilly ne sont en mesure ou n'ont de raison de s'attaquer à la ségrégation de l'espace parisien. Une autorité politique directement responsable devant l'ensemble des électeurs parisiens, c'est à dire à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, doit mener la barque (*nec mergitur*). Tant que nous aurons un pouvoir d'urbanisme différent dans chaque quartier (Montreuil ou Levallois sont des quartiers de Paris), les divergences des politiques communales ne feront qu'accentuer les mouvements erratiques du marché. L'élection d'un maire à l'échelle du "grand Paris", politiquement responsable de l'aménagement de l'agglomération parisienne, qu'il soit de gauche ou de droite, est la première condition de mise en œuvre d'une véritable politique urbaine.

Joseph Comby  
(colloque sur le logement social, 1993)