

Diversité de l'habitat, mixité urbaine et planification urbaine

*Enquête sur la mise en oeuvre
des principes de la loi d'orientation
pour la ville (LOV)*

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références : Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

Organisme commanditaire : CERTU			
Titre : Diversité de l'habitat, mixité urbaine et planification urbaine			
Sous-titre : enquête sur la mise en œuvre des principes de la loi d'orientation pour la ville (LOV)		Date d'achèvement : Août 2003	Langue : Français
Organisme auteur : CETE de Lyon	Rédacteurs : Michel Legrand (CETE de Lyon) Coordonnateur : Martine Meunier-Chabert		Relecteur assurance qualité : Jean-Paul Dumontier, Jean-Marie Guidez, Chritophe Dalin
Résumé : Ce rapport est une synthèse des études réalisées par l'ensemble du réseau des CETE dans le cadre d'une action qualifiante conduite par le Certu de 1998 à 2002 sur le thème « planification urbaine, marché du logement, politique locale de l'habitat.			
L'objectif de ces études s'inscrit dans le contexte plus général d'une action qui visait à améliorer les pratiques urbaines des équipes locales de l'État, comme des collectivités locales, dans la prise en compte des grands principes de la LOV, notamment ceux de la diversité de l'habitat, de la mixité urbaine, et de ses articulations avec le droit au logement (loi Besson). Toutefois le champ de l'action a été volontairement limité dès le départ, en accord avec les partenaires DGUHC et DIV, à trois questions principales : - comment afficher une politique de diversité de l'habitat dans les porter à connaissance des PLH ? Peut-on prendre en compte les orientations des PLH dans les documents de planification urbaine des SD / SCOT et des POS / PLU ? - quelles sont les règles ou les facteurs qui peuvent bloquer ou contribuer à cette diversité ? - comment les documents d'urbanisme agissent sur les scénarios de valorisation ou dévalorisation du marché du logement ? Répondre à un tel questionnement, a nécessité un mode de travail spécifique en réseau, pour permettre aux équipes d'étude de réfléchir, d'expérimenter et de débattre ensemble afin d'acquérir une culture commune sur le sujet. Les études ont donc été réalisées selon trois approches distinctes, par les concepts du point de vue juridique, l'enquête auprès des praticiens et l'évaluation à partir de cas réels. Cette expérimentation visait non pas à mesurer localement la prise en compte des principes de la LOV, ce qui avait était précédemment l'objet du bilan PLH réalisé par la FNAU, mais plutôt de prendre connaissance très concrètement des pratiques, des modes de faire et du contenu des démarches à travers plusieurs exemples de mise ne œuvre de politiques locales et de réalisations. De la synthèse des 8 monographies et 7 études de cas, nous retiendrons à la fois l'appel des praticiens locaux à la cohérence d'ensemble des politiques sur le territoire des agglomérations, mais aussi l'appel à la dimension de projet et non plus d'une vision strictement réglementaire de l'urbanisme, ce à quoi les loi SRU et UH semblent avoir apporté réponse dans leurs dispositions.			
Remarques : Les rapports d'étape des phase 1 et 2 (pratiques dans 8 agglomérations) de cette action sont disponibles au centre de documentation du Certu ainsi que les 7 études de cas.			
Mots clés : Diversité de l'habitat, mixité urbaine, diversité urbaine, mixité sociale		Diffusion : restreinte	
Nombre de pages : 98 pages		Confidentialité : Non	Bibliographie : Sommaire

VERS UNE VILLE PLUS SOLIDAIRE

Réussir la mixité urbaine et assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité sont deux objectifs essentiels pour rendre les villes plus solidaires.

La mixité sociale et urbaine suppose de réaliser des logements sociaux là où il y en a peu ou pas du tout. La loi SRU entend revenir à la logique initiale de la loi d'orientation pour la ville (LOV) et sortir d'un système où certaines communes peuvent continuer à refuser la construction de logements sociaux.

La loi SRU et récemment la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine réaffirme également la place du logement locatif social, et le rôle des organismes HLM au service du droit au logement et de la mixité.

Par ailleurs, la qualité de l'habitat privé, essentielle pour le développement d'une offre de logements diversifiés, nécessite souvent d'être améliorée pour répondre à cet objectif et parfois résorber des situations inacceptables. Pour cela, les lois récentes¹ réformer les procédures de lutte contre l'insalubrité et le péril, instaurent le droit à un logement décent, renforce les capacités d'intervention dans les copropriétés dégradées et unifient les modes d'intervention publiques en faveur de l'habitat privé.

Rappel de quelques articles de la Déclaration universelle des droits de l'homme

« Article 2

Chacun peut se prévaloir de tous ses droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans discrimination aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de tout autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

... »

« Article 7

Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination.

... »

« Article 25

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par la suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

... »

¹ SRU, UH et d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

SOMMAIRE

1. ORIGINE ET GENESE DES NOTIONS DE DIVERSITE DE L'HABITAT ET DE MIXITE URBAINE	15
1.1 Des notions qui naissent au cours des années 90	15
1.2 Des notions issues du contexte	17
1.3 La mixité sociale s'impose comme concept	22
2. DES EXEMPLES DE REALISATIONS INTERESSANTES EN MATIERE DE DIVERSITE DE L'HABITAT ET DE MIXITE URBAINE	27
BRON (Rhône)	32
METZ	36
GAP	46
3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIVERSITE DE L'HABITAT ET DE LA MIXITE URBAINE DANS LES PROJETS ?	51
3.1 L'urbanisme réglementaire issu de la LOF	51
3.2 L'urbanisme opérationnel et l'aménagement	57
3.3 l'aide à la création ou au maintien de logements sociaux	61
4. UN USAGE CRITIQUE DES CONCEPTS DE DIVERSITE DE L'HABITAT ET DE MIXITE URBAINE	67
4.1 Des concepts distincts dans les textes	67
4.2 Des concepts qui appauvrissent les représentations des acteurs du logement	68
4.3 Des notions qui permettent les compromis	73
4.4 Des orientations qui donnent du sens à l'action publique	75
CONCLUSION	81
5. ANNEXES	91

L'équipe qui a contribué à la réalisation de l'action dans son ensemble, pilotée par Martine Meunier-Chabert du Certu et dont la synthèse a été rédigée par Michel Legrand du CETE de Lyon, est la suivante :

- pour la **DGUHC** : Marc Sauvez (PS) et Valérie Wathier IUH)
- pour la **DIV** : Thierry Hubert
- pour la **DRE Île-de-France** : Olivier Milan et Richard Grimal
- pour les **CETE** : Alain Laplanche (Ouest), Huguette Fagart (Sud ouest), Véronique Habert (Normandie Centre), Sandrine Muzotte et Patrick Caplain (Nord Picardie), Michel Legrand et Cécile Georges (stagiaire) (Lyon), Marie-Odile Thorette et Michel Tarrit (Méditerranée), Jean-François De Thalancé et Michel Couturier (Est)
- pour les **Agences d'urbanisme** : Bénédicte Jaubert (Grenoble), Catherine Caille (Rennes), Maurice Bardel et Nicole Fresnay (Lyon)
- pour le bureau d'étude **Acadie** : Daniel Béhar

Qu'ils en soient tous remerciés, ainsi que tous les techniciens des collectivités locales, des agences d'urbanisme et des organismes HLM qui ont bien voulu participer aux différents travaux d'études et de réflexion, notamment dans le cadre des enquêtes qui, sans leur contribution, n'auraient pu être réalisées.

Enfin, en ce qui concerne la relecture du rapport, nous remercions aussi Jean-Paul Dumontier, Michel Rousset, Christophe Dalin et Jean-Marie Guidez du Certu.

AVANT PROPOS

Le programme d'étude "**planification urbaine, marché du logement, politique locale de l'habitat**" lancé par le CERTU en liaison avec le réseau des CETE s'efforce de mieux comprendre comment s'articulent localement et concrètement les principes de la LOV et du droit à la ville avec les outils d'urbanisme et les politiques urbaines en usage, afin de mieux définir les modalités de cette prise en compte, d'identifier les difficultés, ou de comprendre comment les règles d'urbanisme s'opposent même aux objectifs de mixité et de diversité.

Ces principes et objectifs peuvent se décliner à travers deux notions essentielles :

- **diversité de l'habitat** : il s'agit de diversifier l'offre en logements, de manière à favoriser la multiplicité des choix et les mobilités résidentielles, à permettre l'accès durable à un logement décent quelles que soient les ressources, les modes de vie, les origines sociales et culturelles des ménages.

Avant 1991 et la LOV cette notion est absente de l'action publique, mais on la sent monter comme préoccupation dès les années 70 à travers la question du trop ou pas assez de logements sociaux ou de logements publics sur certains sites, et de la « délocalisation » de populations du fait de la rénovation urbaine.

A partir de 1977 les OPAH présentées comme outils de lutte contre la ségrégation sociale s'opposent à la dégradation du parc privé ancien sans pouvoir toutefois empêcher le départ des populations résidentes. La première version des PLH de la loi de 1983, se donne comme objectif d'agir sur l'ensemble du parc de logements privés et sociaux tout en veillant à l'équilibre entre programmes nouveaux et patrimoine existant, mais il faudra attendre la LOV en 1991 et son article 1^{er} pour trouver une expression claire en faveur de la diversité de l'habitat comme diversité de l'offre immobilière : «... prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement...nécessaires.» et s'agissant des PLH de promouvoir «...une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre.» (article 13).

- **mixité urbaine** : En réaction à la charte d'Athènes et à l'urbanisme fonctionnaliste des années 60, cette notion met l'accent sur la nécessaire coexistence dans un quartier des différentes fonctions qui constituent la ville, le maintien et le développement d'une offre variée de services et d'équipements urbains qui répondent à l'ensemble des besoins de la population. On en trouve les prémices dans la Loi d'orientation foncière de 1967(notion d'usage principal et non plus exclusif dans l'affectation des sols, nouvelle procédure des ZAC portant sur les logements, les commerces, les équipements collectifs, les services, voire l'industrie). Néanmoins le contenu et la mise en œuvre de la LOF resteront encore très fonctionnalistes. Par la suite la loi relative à la création des agglomérations nouvelles de 1970 préconise l'équilibre par la diversité des fonctions. On retrouve ensuite dans les

OPAH (circulaire de 1977) le souci du maintien des services de voisinage, dans la circulaire Habitat et Vie Sociale du 4 août 1980 un souci des cadre et conditions de vie, d'emploi et de formation dans les grands ensembles. Enfin la loi du 7 janvier 1983 créant les PLH, confirmée et amplifiée par la LOV de 1991, consacre la notion qui n'a pas encore pris le sens de mixité sociale qu'elle a de nos jours.

Après une phase de relecture et d'approfondissement de ces principes, la seconde phase de l'étude-action avait pour ambition d'inventorier et d'analyser comment l'on s'y réfère et leur mise en pratique par les acteurs du logement des agglomérations et notamment de répondre aux questions suivantes :

- *quels sont les enjeux locaux relatifs à ces principes ?*
- *quels sont les politiques et les objectifs qui les traduisent ?*
- *quels sont les projets, les programmes, les actions qui les traduisent, selon quelles modalités et avec quels outils ?*

Techniciens, élus, DDE, Organismes HLM, agences d'urbanisme ont été questionnés dans 8 agglomérations² par les équipes des CETE. Le point de vue du bureau d'étude ACADIE (Daniel Béhar) a également été sollicité à plusieurs phases de l'enquête.

Le choix des agglomérations à enquêter s'est fait sur la base de la connaissance des lieux acquise par les CETE, des expériences et réflexions qui s'y sont conduites en référence à la LOV et à ses orientations.

Enfin une 3^{ème} phase d'étude avait pour objet l'examen de ces notions à l'épreuve des faits : des études de cas³, choisies en fonction de leurs potentialités à mettre en œuvre les principes de la LOV, ont été conduites sur une sélection d'opérations en tissus nouveaux ou constitués.

² ANGERS, ANNECY, GRENOBLE, RENNES, LILLE, LYON, LA ROCHELLE, ROUEN.

³ Il s'agit des opérations suivantes : Bron (69) la ZAC du Fort, La Chapelle sur Erdre (44) la ZAC de la Source, Metz(57) Quartier de la Grange au Bois, Bassens (33) Quartier du Moura, Roubaix(59) le quartier de l'Epeule, Rouen(76) le quartier de la Sablière, la commune de Gap(04) en ce qui concerne son OPAH.

INTRODUCTION

1. La LOV (loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 fixait pour objectif de lutte contre la ségrégation résidentielle, et de favoriser la cohésion sociale par l'habitat.

L'adaptation de l'offre de logement devait répondre ainsi à la diversité des besoins et ressources (article 5). Grâce à un dispositif assez complet d'incitation et d'obligations les collectivités publiques devaient prendre toute mesure tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune, quartier les types de logements...(article 1^{er}) :

- Les documents d'urbanisme devaient prévoir suffisamment d'espaces constructibles pour faire face à ces besoins présents et futurs.
- Le PLH (programme local de l'habitat) devait donner à cette politique sa dimension nécessairement intercommunale et d'agglomération.
- La PDH (participation à la diversité de l'habitat) (art 16) pouvait fournir des ressources indispensables aux interventions foncières.
- La création d'établissements publics fonciers pouvait permettre une politique foncière plus ambitieuse.
- Enfin certaines communes se voyaient contraintes de réaliser des logements sociaux trop rares.

Témoigner aujourd'hui des retombées positives de cette loi c'est montrer comment dans de nombreux cas les collectivités ont pu mettre en oeuvre des programmes de logements et d'équipements illustrant cette diversité concrète sur un site donné, en se réclamant implicitement ou explicitement de ses principes (diversité de l'habitat, mixité des fonctions urbaines pour l'essentiel).

2. Les études de cas⁴ présentées dans ce rapport montrent par conséquent comment les démarches conduites localement ont pu prendre appui d'une part, sur l'encadrement réglementaire issu de la loi et d'autre part, sur les moyens juridiques et financiers qu'elle mettait en place.

Néanmoins, de recul législatif en manque de volonté politique, la Loi d'Orientation pour la Ville a été privée de ses outils les plus précieux en faveur de la diversité de l'habitat. Faible impact de l'obligation de construire des logements sociaux, abrogation de la Participation à la Diversité de l'Habitat, lourdeur des Établissements Publics Fonciers presque jamais créés, ajoutés à l'inefficacité des plans d'occupation des sols (POS), tous ces éléments auguraient mal des résultats globaux attendus sur le terrain de la Loi d'Orientation pour la Ville.

Les Programmes Locaux de l'Habitat ont cependant continué de voir le jour, même si l'échelle n'était pas adaptée au concept de diversité et malgré le fait qu'il n'aient pas toujours été incitatifs. De l'esprit de la loi, il reste toutefois les principes qui ont fait leur chemin et qui s'imposent aujourd'hui comme culture commune des acteurs locaux. Enfin, c'est surtout par la pratique des outils d'urbanisme classiques adossés à une volonté locale déterminée que ces principes ont été mis en œuvre. Ce sont donc les Zones d'Aménagement Concerté, les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat, les Prêts Locatifs Aidés de toutes sortes, l'intervention foncière, les astuces de montage, la créativité architecturale qui ont permis aux réalisations « LOV » de voir le jour.

3. Certes, le résultat définitif des programmes réalisés en application de la LOV peut toujours être remis en question, notamment si on le recherche sur le plan social. Il s'agit bien en effet de créer un morceau de ville diverse, relié et desservi en services, transports et emplois, mais aussi et surtout de lutter par ce moyen contre la ségrégation en accueillant un peuplement varié et en ouvrant des choix résidentiels nouveaux à des populations assignées. C'est par l'habiter ensemble, le côtoiement et la proximité de logements variés que s'édifierait ou se renforcerait le social, mixte par définition.

Qui a bénéficié des logements créés ? En quoi les ménages accueillis favorisent-ils la cohésion sociale ? En quoi les logements offerts accroissent-ils la diversité du parc ? En quoi ont-ils permis de débloquent les parcours résidentiels arrêtés ? En quoi ont-ils permis d'accueillir des ménages issus de quartiers rejetés ? Telles sont les vraies questions auxquelles s'attaquait la LOV en définitive.

La LOV, il importe de le noter, ne pouvait y répondre seule. Mais elle devait y contribuer en s'efforçant de créer les conditions de la diversité sociale par la diversification de l'offre de logements. D'autres textes parus dans la décennie 90 sur le droit au logement et la lutte contre l'exclusion devaient par ailleurs renforcer la lutte contre une ségrégation que les documents d'urbanisme s'avéraient impuissants à endiguer.

⁴ *Opcit.*

Pour combattre la ségrégation et l'exclusion, la LOV préconisait aussi la réinsertion par le lieu de résidence.

Ainsi à partir des principes de la LOV, le cas échéant, sur la base d'un diagnostic social schématisé, des stratégies implicites ont pu se construire. La diversification de l'offre de logement a donc été utilisée comme principe d'action permettant de recréer du lien social par le réaménagement de la cité, et de dissoudre dans la ville des groupes sociaux relégués et exclus sans avoir à les désigner par leur origine ethnique ou géographique en tant qu'objets principaux de l'une et l'autre politique.

4. Nous avons tenté enfin de montrer que ce décodage des principes de la LOV pouvait rendre compte d'autres constats faits au cours de l'enquête :
 - des attermoissements et avatars de l'« histoire » de chaque opération derrière son succès apparent. Toute opération se revendiquant de la LOV se trouve placée réellement dans le champ du débat urbain et du compromis social que les volontés politiques les plus affirmées en faveur de la « mixité » concèdent de gré ou de force au marché, au voisinage, à la conjoncture, à l'environnement, au paysage.
 - de l'appauvrissement des termes du débat sur l'urbain : la confiscation du discours par la politique de la ville et la lutte anti-ségrégation, si légitime qu'il soit, appauvrit parfois jusqu'à la caricature le débat sur la ville, ramenant l'exclusion au handicap ethnique, faisant correspondre sommairement localisation géographique et critères raciaux, HLM et quartier défavorisé, opposant sans nuances centre à périphérie, logement collectif à individuel, propriétaires à locataires.
Cette occultation de la mixité réelle au profit d'une mixité sociale envisagée sous l'angle des extrêmes (beaux quartiers/banlieues en difficultés, périphérie et grand ensemble...) avait déjà été relevée dans le discours urbanistique⁵.
 - du décalage entre les intentions et incantations « politiquement correctes » qui encadrent la « ligne » des politiques et l'absence de règle et de guide au niveau de l'exécution et de la recherche d'une mixité sociale réelle à échelle géographique donnée.

⁵ Y Chalas Urbanité et périphérie. La ville émergente. Plan Construction et Architecture n°78

1. ORIGINE ET GENESE DES NOTIONS DE DIVERSITE DE L'HABITAT ET DE MIXITE URBAINE

1.1 Des notions qui naissent au cours des années 90

Les notions de diversité de l'habitat et de mixité urbaine sont nées corrélativement des excès de l'urbanisme fonctionnaliste d'après guerre, concrétisant un droit au logement et à la ville et se sont élaborées progressivement au cours de la décennie 90.

Jusqu'en 1977 les règles qui encadraient l'élaboration des documents de planification n'abordaient quasiment pas le thème du logement ; or la technique du zonage fonde la ségrégation des fonctions qui préfigure celle de l'habitat et des peuplements ; une circulaire de mars 1977 envisage timidement cette question de la répartition spatiale du logement sans pouvoir imposer réellement cette préoccupation, dans le contexte de la décentralisation.

Avant la LOV de 1991, le principe de la diversité de l'habitat n'a pas été un fondement de l'action publique en matière d'urbanisme et de logement, conformément à un principe républicain de non discrimination des citoyens en fonction de leur lieu de résidence.

Dans les années 1960, des pans considérables du tissu urbain constitué disparaissent dans les opérations de rénovation, et de nouveaux tissus répétitifs sont créés massivement d'abord dans les Zones à Urbaniser en Priorité, ensuite dans les Zones d'Aménagement Concerté. Bien plus qu'à travers la planification, c'est donc à travers l'urbanisme opérationnel qu'émerge la notion de ségrégation, puis à travers son contrecoup - les aides à la personne -, et les politiques relatives à l'habitat existant, Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat, Habitat et Vie Sociale en 1976... avant qu'elle ne s'affirme au début des années 1980 dans les politiques de quartier.

Du décret du 26 mars 1852 relatif à l'alignement et au permis de bâtir à Paris, jusqu'à la charte d'Athènes en 1933 qui en est l'expression la plus achevée, la notion de zonage fonctionnel de l'espace s'élabore et se codifie pour aboutir à une ségrégation de l'espace qui recouvre en partie une ségrégation sociale, connue sous le nom de spécialisation des fonctions urbaines, ségrégation que la pratique des documents d'urbanisme et l'urbanisme opérationnel vont renforcer.

Les années 1990 s'ouvrent donc sur ce double constat négatif du droit au logement et du droit à la ville déniés par la plupart des opérations urbaines d'après guerre.

Au cours de la décennie 1990, plusieurs textes de référence ont défini progressivement un droit au logement et à la ville qui dans leurs grandes lignes visent :

- à garantir à toute personne l'accès ou le maintien dans un logement décent et indépendant (loi Besson du 31 mai 1990).
- à lutter contre les tendances à la ségrégation et à l'exclusion au lieu de résidence ou par les conditions de vie, grâce à une offre de logement et d'équipements équilibrée et diversifiée (Loi d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991).
- à corriger les inégalités de condition de vie grâce à un développement équilibré du territoire (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995)

Plus récemment, la loi du 29 juillet 1998 contre l'exclusion réaffirme le principe de l'accès de tous aux droits sociaux fondamentaux que sont le logement, l'emploi, la santé, l'éducation, la culture, la justice.

Ces textes fondent deux types de droits :

- le droit au logement défini par la loi Besson du 31 mai 1990 comme devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation.
- le droit à la ville fondé par la LOV qui vise à renforcer la cohésion sociale et à lutter contre les phénomènes de ségrégation, à diversifier l'offre de logements, d'équipements et de services, à répondre aux besoins en logement dans le cadre de Programmes Locaux de l'Habitat, tout en assurant « entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre ». En 1996 le pacte de relance pour la ville vient compléter ces dispositions par « la lutte contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain »

Par ailleurs la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 affirme l'accès au logement comme une priorité, et souhaite prévenir et supprimer les situations pouvant engendrer l'exclusion ; elle contraint à estimer les besoins en logement des personnes défavorisées et les objectifs à atteindre dans le cadre de plans départementaux.

Même si notre analyse porte sur la période antérieure aux lois SRU, UH et très récemment sur la rénovation urbaine il convient toutefois de préciser leurs apports par rapport au thème de la diversité de l'habitat et de la mixité urbaine.

Les lois SRU du 13 décembre 2000 et UH du 2 juillet 2003 ont conforté la politique de la ville par des dispositions relatives à la solidarité entre communes en matière d'habitat, de façon à favoriser la mixité sociale (SRU art. L. 302-8). La loi SRU impose notamment aux communes ou groupements de communes la définition d'objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux et fixe un seuil à atteindre de 20 % du total des résidences principales. Le PLH est également remis en selle en tant que plan de revalorisation de l'habitat locatif social existant, de façon à préserver partout la mixité sociale sans créer de nouvelles ségrégations. Au terme de chaque période triennale le PLH fait l'objet d'un bilan portant en particulier sur le respect des engagements en matière de mixité sociale. Plus récemment encore, la loi d'orientation et de

programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 s'attache à réduire les inégalités dans les zones urbaines sensibles et prévoit notamment sur cinq ans la construction de 200 000 logements, autant respectivement en démolition et en réhabilitation, ainsi que la création d'une agence nationale de la rénovation urbaine qui constituera le guichet unique de financement du programme.

Mais si on revient au contexte précédent, les notions de « diversité de l'habitat » et de « mixité des fonctions », apparaissent à ce moment là telles qu'on les a définies dans l'avant propos⁶ :

- **diversité de l'habitat** : il s'agit de diversifier l'offre en logements, de manière à favoriser la multiplicité des choix et les mobilités résidentielles, à permettre l'accès durable à un logement décent quelles que soient les ressources, les origines sociales et culturelles des ménages ; quels que soient les modes de vie.
- **mixité urbaine** : cette notion met l'accent sur la nécessaire coexistence dans un quartier des différentes fonctions qui constituent la ville : encourager le maintien et le développement d'une offre variée en services et équipements urbains qui répondent à l'ensemble des besoins de la population.

1.2 Des notions issues du contexte

Les notions de diversité de l'habitat et de mixité urbaine en usage depuis le début des années 1990 portent témoignage du contexte qui a présidé à leur élaboration, la lutte contre la ségrégation socio-urbaine et contre l'exclusion. La politique des quartiers s'approprie alors le champ conceptuel de la ville et de ses représentations et surimpose dans la réflexion des acteurs urbains le paradigme du brassage social, du mélange des fonctions et de l'insertion comme antidote au ghetto.

Le début des années 90 coïncide avec les premiers bilans de la politique des quartiers – Développement Social des Quartiers, mission « Banlieue 89 », commission Bonnemaison sur la sécurité, conseil de prévention de la délinquance - conduite depuis le début de la décennie 80, à la suite des événements des Minguettes à Vénissieux (été 1981). Il inaugure la période des rapports et des évaluations (Lévy, Delarue, Geindre, Larcher, Belorgey pour les plus connus)... tandis qu'une seconde vague de mécontentement enflamme Vaulx-en-Velin en octobre 1990.

La systématisation des politiques de quartier à partir de 1986 et l'appel à des conceptions plus ambitieuses et plus globales débouche alors sur une refondation et une territorialisation étroite de ces politiques entendues comme discrimination positive en faveur de territoires hors normes sociales.

Cette refondation des politiques s'accompagne d'une relecture des dysfonctionnements locaux comme symptômes d'une pathologie de la ville ; elle préfigure la politique de la ville et du développement social urbain (DSU) qui s'incarnera dans la Délégation Interministérielle à la Ville puis dans le

⁶ Cf l'avant propos page 2 pour l'origine de ces notions.

Ministère de la Ville, dans les contrats de ville qui à partir de 1994 seront intégrés à la planification État/Région, dans les zones du plan de relance de 1996 enfin.

Cette nouvelle politique est porteuse d'une vision de la ville en négatif : ce que la ville ne veut plus être, c'est le « ghetto » d'abord lu comme forme urbaine et architecture massive, comme lieu de sécession-relégation de groupes sociaux ou ethniques et comme espace mono fonctionnel résidentiel.

Son antithèse doit être produite par le mélange social dans une forme urbaine diverse et insérée, par la diversité des fonctions urbaines. Ce contre modèle censé assurer le brassage social, c'est implicitement celui de la ville traditionnelle, cet horizon perdu⁷ et redécouvert, débarrassé de ses défauts, paradigme épuré de la ville latine comme forme douce et rassurante, matrice originaire d'une sociabilité paisible.

Espace de proximité, collectifs à taille humaine, square convivial et petit commerce repeuplent ainsi les imaginaires et font le lit des nouvelles notions : diversité, mixité, équilibre.

C'est donc plus sur le mode d'un retour à un type urbain mythique et idéalisé, dont on redécouvre les vertus sociales, que par une réinvention de la forme urbaine qu'on se représente la ville à faire.

L'alternative urbaine aux grands ensembles sociaux s'est ainsi largement inspirée des caractéristiques de la ville passée⁸ au moment où celle-ci disparaît bouleversée par les nouvelles échelles des mobilités, par une sociabilité choisie, par une hypertrophie de son territoire. Les bienfaits attendus de la vie de quartier et de l'insertion par la proximité se retrouvent implicitement préconisés par la LOV.

Au tournant des années 1990, passant du quartier au ghetto, du pauvre à l'exclu, on est passé des politiques de solidarité et d'expérimentation sociale (aides à la personne, Développement Social des Quartiers) à une politique de discrimination positive territorialisée et nationale, de lutte contre l'exclusion définie comme écart par rapport à une norme.

Du même coup ont été définis des lieux sensibles qui secrètent l'exclusion et, *a contrario*, des lieux de diversité qui favorisent l'insertion. L'exclusion, qui caractérisait les habitants, est devenue alors un attribut du territoire lui-même,

⁷ « Dans l'imagerie urbanistique, il ne saurait être de bonne ville, de vraie ville, en tout cas de ville durable, qui ne se réalise dans le cadre du voisinage cette imbrication allant de la simple coexistence jusqu'au plus complet et complexe métissage, des groupes, des individus, des mentalités et des modes de vie... Soit cette ville unifiée par la mixité a existé dans le passé et il s'agit de la retrouver et de la reconstruire... et dans ce cas l'urbaniste a recours à la nostalgie comme mode de pensée et production de la ville... Soit l'urbaniste admet que cette ville mixte idéale du passé n'a jamais eu d'autre existence que mythologique, et l'urbaniste, passant de la nostalgie à l'utopie... affirme que l'essence de la ville est dans la mixité... » Y Chalas *La ville émergente*. PCA.

⁸ « ... on peut affirmer que le modèle de la ville dense et concentrée (et donc opposé à l'urbanisation pavillonnaire) constitue plus une illusion lyrique et nostalgique qu'une proposition adaptée à la société contemporaine. »

Philippe Genestier. Séminaire « vers un urbanisme de la maison » L'Isle-d'Abeau. 3 octobre 2000. Contribution écrite.

engendrant en retour l'exclusion des habitants ou la renforçant⁹. Inversement une certaine territorialité garde la capacité d'insérer et de réinsérer dès lors qu'elle est mixte et diverse.

Réinsérer par le territoire devient donc la nouvelle vulgate : c'est réintroduire l'exclu dans la ville et réintroduire la diversité dans le ghetto. Ainsi sont jetées les bases de la diversité de l'habitat et de la mixité des fonctions, notions cardinales de la LOV¹⁰.

Réalité, fantasme, cliché ? Peu importe finalement, les esprits sont pour longtemps marqués, et les lieux stigmatisés¹¹. A la fin des années 1980, les acteurs politiques

découvrent la ségrégation et entendent traiter ce problème à la fois par la discrimination positive en faveur des quartiers et par le Programme Local de l'Habitat¹², c'est à dire à la fois par une territorialisation étroite qui vise à rapprocher les quartiers de la moyenne sociale et par une territorialisation élargie proposant de redéployer le pauvre et l'exclu dans la ville en créant les conditions immobilières du brassage social.

Dans les faits, le ghetto périphérique (comme figure mythique d'un lieu décroché de la ville) et l'exclu qui l'habite vont continuer de hanter bien des esprits au détriment de réflexions sur les causes locales de l'exclusion, sur la nature, l'échelle et la géographie réelle des processus de ségrégation au sein des villes et des agglomérations¹³.

Consacrée loi « anti-ghetto », la Loi d'Orientation pour la Ville est donc chargée de mettre en œuvre dans la ville la diversité de l'habitat et la mixité urbaine, alors que le ghetto « civilisé », par les plans de référence (LOV) puis

⁹ Aujourd'hui l'arrivée d'une famille précarisée dans un immeuble collectif sera vécue par ses habitants (français ou immigrés) comme signe supplémentaire de leur enracinement dans un statut d'exclu.

Si l'évolution du logement social vers un habitat très social semble irréversible, on peut s'interroger sur les effets que produira cette segmentation en termes de ségrégation spatiale.

Christophe Guilluy. « atlas des fractures françaises » L'Harmattan

¹⁰ Outre l'échec de la discrimination positive tentée dans les « quartiers », la LOV représente un retour à l'individualisme des trajectoires résidentielles et destinées.

¹¹ Voir G Poquet La politique de la ville à la recherche de son échelle géographique. CREDOC . Cahier de recherche n°141 . Décembre 99. Page 28 : « la stigmatisation des quartiers ».

¹² Le PLH se veut en effet une réflexion urbaine globale sur les conditions de la ségrégation, sur la systémique urbaine qui y conduit (la mobilité résidentielle) et sur la manière d'en sortir.

¹³ « La métaphore de l'exclusion ne réclame donc, à notre sens, aucun dépassement. Elle est à rejeter. Car ce n'est pas d'abord son imprécision qui se trouve en cause, c'est son caractère illusoire de fausse évidence. Nous avons ici typiquement un effet « d'illusion » car on se joue de l'apparence de procédures de régulation ségrégative, toujours locales, pour induire l'expression analytique d'un processus global. Ce qui revient à se jouer de la puissance de suggestion émotive de la notion pour faire l'économie de l'analyse de la contradiction qui se fait jour entre renforcement de la solidarité sociale et renforcement de la précarité de certaines situations sociales. Bref, la métaphore de l'exclusion est à ce titre un véritable obstacle épistémologique au déploiement d'une analyse sociologique des phénomènes qui affectent nos sociétés, et à la production conceptuelle que celle-ci réclame. » P. Le Quéau et M. Messu « la construction sociale de la pauvreté » CREDOC. Cahier de recherche n°138, novembre 1999.

par le plan de relance de 1996, doit reconquérir ses attributs urbains par des politiques d'équipement, de liaison et d'accessibilité, et de développement économique enfin.

Ce sont donc ces figures du ghetto périphérique et de l'exclusion, exacerbées ou atténuées, qui inspirent et préforment au cours de la décennie 1990 la réflexion sur la politique urbaine et le droit à la ville. La notion de ségrégation en découle et a permis une généralisation du schéma inclus/exclus qui, par extension, a pu fonctionner sur d'autres champs : banlieue/centre, ville centre/périphérie, est/ouest, collectif/individuel, accession/locatif, parc public/parc privé, collectif social/pavillon en accession, neuf/vétuste, riches/pauvres...

Par conséquent on ne s'étonnera pas de retrouver dans les témoignages des acteurs - fonctionnaires nationaux ou locaux, gestionnaires de logements- des références fréquentes à cette problématique de l'exclusion, personnes ou territoires, dès qu'on les interroge sur les principes de la LOV et leur mise en oeuvre.

Exemples

Annecy

« Annecy est une des seules agglomérations de France de 120 000 habitants sans contrat de ville. Bonne diversité dans Annecy dont les quartiers sociaux sont pratiquement insérés dans le tissu de la ville centre : exemple Zone à Urbaniser en Priorité de Novel ».

Grenoble

« Il existe des cartes parlantes montrant clairement la répartition des Catégories Socio-Professionnelles et le marquage social, qui est très fort. Il y a des quartiers résidentiels et populaires. Le logement social public, globalement déficitaire, est concentré à 95 % sur quelques communes : Grenoble, Échirolles, St-Martin-d'Hères, Fontaine, Pont-de-Claix ».

« Les espaces d'enjeu sont les grands quartiers sociaux et les copropriétés. Mais dans certaines communes (Fontaines, St-Martin-d'Hères), c'est l'ensemble du territoire qui s'avère préoccupant ».

« Certains grands quartiers ont été conçus comme des quartiers de mixité et de diversité (exemple : la Villeneuve) mais ils connaissent des problèmes d'image liés à la forme urbaine, à la dérive de la gestion de l'habitat, bien que leur insertion urbaine soit bonne ».

A Lyon dès le début des années 1980, le thème du ghetto pèse sur les réflexions d'agglomération

Lyon

«les partenaires doivent faire face à une demande en logement social globalement de plus en plus précarisée et exigeante, dans un contexte où la détente du marché du logement sur l'agglomération favorise le départ des habitants les plus stabilisateurs des quartiers de la banlieue Est (notamment Vaulx-en-Velin et Vénissieux), accentuant le problème de relégation de ces quartiers ».

« Les grands sites en déséquilibre sont Vaulx-en-Velin et Vénissieux, et plus récemment Bron-Parilly et la Duchère ; l'OPAC n'y est pas l'unique bailleur (Bron-Parilly excepté). Ce sont des quartiers d'exclusion dans la mesure où les ménages qui y entrent n'ont pas d'autre choix, ni de parcours résidentiel ascendant dans le parc HLM ou en dehors. Ils y sont donc assignés ».

Rouen

A Rouen « la prise de conscience des enjeux de diversité de l'habitat s'est d'abord faite à la suite des événements sociaux qui sont survenus dans les quartiers d'habitat social des Hauts de Rouen en 1990-1991 (émeutes). » « La ségrégation socio-spatiale est quasi caricaturale sur l'agglomération rouennaise. Certains secteurs ou quartiers sont en cours d'enrichissement constant depuis 1982 tandis que d'autres secteurs ou quartiers sont en cours d'appauvrissement constant sur la même période (source : fichiers DGI). Il y a une augmentation des écarts de revenus ».

« La Seine marque une véritable cassure dans l'attractivité des quartiers et communes, y compris au niveau de l'enseignement (exemple : faible qualité des établissements scolaires à Saint-Étienne-du-Rouvray). Il y a trois secteurs de logements locatifs sociaux sensibles dans l'agglomération : Canteleu (cités Verte et Rose) ; les Hauts de Rouen et Saint-Étienne-du-Rouvray (quartier du Château Blanc) ».

« Une ségrégation spatiale forte avec des zones de concentration d'habitat social. Certaines communes comptent un fort pourcentage de logements locatifs sociaux, comme par exemple Grand-Quevilly avec 70 % de logements locatifs sociaux ou Canteleu qui en compte 66,8 %. Se constate également la présence de fortes zones de précarité dans l'agglomération (exemple Les Hauts de Rouen - Canteleu - Darnétal) qui s'opposent à des communes ou zones aisées dans l'agglomération : exemple plateaux Nord, plus une partie des plateaux Est. »

Roubaix

A Lille la prise de conscience des acteurs locaux sur les enjeux intercommunaux liés à l'habitat a été déclenchée par un élément « symbolique : une étude préalable au 1^{er} contrat d'agglomération réalisée en 89-90 qui affichait les problèmes de ségrégation à l'aide d'indicateurs de pauvreté. »

« La répartition de l'offre de logements est relativement satisfaisante. La Métropole lilloise ne souffre pas de l'existence d'énormes ghettos mais plutôt de petites poches plus ou moins disséminées. Ainsi, des quartiers sans problèmes particuliers côtoient des quartiers difficiles ».

« De forts clivages entre les différentes catégories de populations sont à l'origine d'une ségrégation socio-spatiale ; l'implantation d'un ménage sans problèmes particuliers dans des quartiers difficiles est utopique ».

Pourtant, si nombre de quartiers et de communes sensibles connaissent des concentrations d'exclus, beaucoup connaissent aussi une diversité sociale et urbaine, alors que l'exclusion touche parfois des quartiers « banals », et ce jusque dans les zones pavillonnaires. Il fallait donc revenir sur la gamme de ces oppositions en vigueur et redécouvrir par-delà leur schématisation comment la fracture s'insinue à

l'intérieur même des catégories (les groupes, les lieux) que traditionnellement on oppose sans plus les questionner¹⁴.

La non perception de ces nuances a fait que peu de réflexions locales en termes de diversité et de mixité ont échappé à ces schémas à travers des notions comme celles de rééquilibrage ou d'équilibre, (sous entendu des populations et donc du logement social), de péréquation (sous entendu entre communes pavillonnaires et banlieues ou centres), schémas dont la légitimité pouvait d'ailleurs s'imposer ça et là.

Certes il s'est trouvé des approches plus nuancées tant sur le plan social, territorial, statuaire que morphologique, approches dans lesquelles la problématique du grand quartier social comme lieu d'exclusion ou les oppositions centre/périphérie, collectif/individuel n'apparaissaient pas premières¹⁵. Pourtant même dans ces cas, le thème de la ségrégation et de l'exclusion renvoie automatiquement aux grands quartiers sociaux et à la politique de la ville pour la plupart de nos interlocuteurs.

Peut-on s'étonner alors que 10 ans plus tard cette figure du ghetto périphérique absorbe et surdétermine encore la réflexion urbaine ? La LOV aurait pu rendre les acteurs plus attentifs au mouvement séculaire, régulier et lent de différenciation socio résidentielle qui nuance et complexifie la ville de l'intérieur, et dont le ghetto n'est que la forme extrême et caricaturale voire introuvable.

Les démunis et précaires ne logent pas majoritairement dans le parc social¹⁶, et la détresse n'est pas territorialisée de façon aussi simple que le voudrait la géographie prioritaire de la politique de la ville¹⁷, transcendant les limites des catégories traditionnelles et statutaires.

1.3 La mixité sociale s'impose comme concept

Les notions de diversité de l'habitat et de mixité urbaine ne sont-elles pas « politiquement correctes » et ne témoignent-elles pas de la difficulté d'aborder les questions ethniques dans le contexte légal français

Pour nos interlocuteurs le dosage en types de logements et en catégories sociales est clairement à l'origine des enjeux dans la plupart des diagnostics urbains de ségrégation et d'exclusion, enjeux qui se limitent à certains quartiers ou communes. Sans doutes est-ce pour cela que dans leur discours le thème de la mixité sociale s'impose peu à peu à ceux de la mixité urbaine ou de la diversité de l'habitat.

¹⁴ « La problématique des fractures socio-spatiales ne peut se confondre avec celle des quartiers sensibles...(qui) ne sont en rien des territoires « à part »... la spécialisation des espaces urbains et péri urbains se confirme, plus par une ghettoïsation « par le haut » que par une accélération de la dérive sociale des quartiers populaires. » Christophe Guilluy. « Atlas des fractures françaises » L'Harmattan.

¹⁵ en particulier lorsque l'exclusion ne correspond pas à une réalité locale évidente ou reconnue (Angers, La Rochelle, Annecy) ou lorsque, comme à Grenoble, le fonctionnement globalement ségrégatif du marché du logement passe par une systémique plus complexe mettant alors en jeu une gamme plus large d'éléments patrimoniaux et territoriaux

¹⁶ Les très bas revenus sont souvent bien plus représentés dans le parc social privé que dans le parc public.

¹⁷ Voir sur ce sujet C. Guilluy. Atlas des fractures françaises. L'Harmattan.

Pourtant la LOV parle de diversité de l'habitat, de mixité urbaine et non pas de mixité sociale.

Exemples

Rouen

Les problèmes sociaux surtout, et non pas la loi en tant que telle, ont été l'élément déclencheur pour une prise en compte des principes de la LOV dans les pratiques locales. (Rouen)

La vacance de logements a fortement augmenté sur les Hauts de Rouen. La question principale de ces quartiers d'habitat social tourne autour du peuplement, et de la façon dont ce problème a été géré par le passé !

La mixité sociale ne peut se faire que s'il y a une localisation très diffuse des logements très sociaux.

Les communes les plus riches de l'agglomération se sont jointes à la démarche intercommunale du Programme Local de l'Habitat après avoir pris conscience premièrement de certains enjeux de solidarité au sein de l'agglomération, et, deuxièmement, de l'émergence de nouveaux phénomènes de précarité sur leur propre territoire.

Roubaix

La répartition de l'offre de logements est relativement satisfaisante. La Métropole lilloise ne souffre pas de l'existence d'énormes ghettos mais plutôt de petites poches plus ou moins disséminées. Ainsi, des quartiers sans problèmes particuliers côtoient des quartiers difficiles.

La prise en compte de la LOV : l'élément déclencheur « symbolique » est une étude préalable au premier contrat d'agglomération réalisée en 1989-1990, qui affichait les problèmes de ségrégation à l'aide d'indicateurs de pauvreté et de précarité (Roubaix)

Lyon

L'offre nouvelle en logement social ne peut agir pour le rééquilibrage du peuplement qu'à la marge et dans le long terme car elle ne représente qu'une faible part de la mobilité du parc HLM. Il est donc nécessaire de travailler sur la gestion des attributions, qui peut être un instrument de mixité.

La répartition des logements et de la population n'est pas équilibrée au sein de la Communauté Urbaine. Elle ne l'est pas non plus au sein de chacune des communes de la Communauté Urbaine. Il y a dans toutes les communes un % non négligeable de ménages non imposables, fortement variable d'une commune à l'autre, les communes les moins riches n'ayant pas forcément les % les plus élevés de pauvres. Par exemple, on a beaucoup plus de pauvres au centre (Lyon, Villeurbanne, Caluire, Oullins, La Mulatière) qu'à Vaulx-en-Velin.

Les grands sites en déséquilibre sont Vaulx-en-Velin et Vénissieux, et plus récemment Parilly et la Duchère. Ce sont des quartiers d'exclusion dans la mesure où les ménages qui y entrent n'ont pas d'autre choix, ni de parcours résidentiel ascendant, dans le parc HLM ou en dehors. Ils y sont donc « assignés ».

Annecy

Une bonne diversité peut être constatée dans Annecy, dont les quartiers sociaux sont pratiquement insérés dans le tissu de la ville centre : c'est le cas, par exemple de la ZUP de Novel ; les communes de Seynod et Meythet ont accueilli beaucoup de logements sociaux et sont réticentes à continuer.

Grenoble

La spécialisation résidentielle au sein de la Métropole est la règle et la mobilité résidentielle se calque sur l'offre de logements qui se répartit globalement selon 3 types : l'ancien, le diversifié, le social.

Les espaces d'enjeu sont les grands quartiers sociaux et les copropriétés. Mais, dans certaines communes (Fontaines, St-Martin-d'Hères), c'est l'ensemble du territoire qui s'avère préoccupant.

Cinq communes concentrent 80 % du parc de l'agglomération : Grenoble, Echirolles, Saint-Martin-d'Hères, Pont-de-Claix, Fontaine ; ces communes sont en partie spécialisées dans l'accueil social. Certains de leurs quartiers dérivent et sont le siège de ségrégation.

S'il ne s'agit pas de nier les réalités constatées, on peut néanmoins s'étonner de la spontanéité avec laquelle, dans certaines agglomérations, les acteurs publics du logement entrent dans les questions d'habitat par le thème de l'exclusion, du différentiel social, voire du ghetto.

Ce glissement sémantique fréquent de « diversité de l'habitat » à « mixité sociale » chez nos interlocuteurs¹⁸, peut-il avoir un sens ? Pourquoi le diagnostic de difficulté sociale visant le plus souvent les quartiers sensibles, s'impose-t-il devant celui du manque de diversité de l'offre urbaine et de l'offre de logement à l'échelle de la ville ou de l'agglomération lorsque la question est posée en ces termes par l'enquêteur ?

On sait les discours urbanistiques habités et inspirés par une imagerie « spatialiste », qui voit dans l'aménagement de l'espace le moule fondateur du « social » entendu comme proximité, voisinage, échanges interpersonnels, formateurs du lien social¹⁹. Cette imagerie qui peut apparaître naïve est toujours bien vivante dans les années 1980 ; c'est en son nom que les premières politiques sociales urbaines « rectifient » le cadre aménagé des grands quartiers sociaux suite aux premières « explosions » dans toute la décennie 1980 ; retraçons les lieux pour traiter le social.

L'essoufflement de cette imagerie « spatialiste » au cours de la décennie 1980 et des politiques de quartier élaborées en son nom fait place à la mise en accusation de la ville et de l'agglomération coupables par le jeu systémique des mobilités résidentielles et par les lois des marchés foncier et immobilier de

¹⁸ celui de confondre le moyen et la fin, l'objectif de peuplement diversifié et les condition foncière, immobilière, urbaine pour favoriser les parcours résidentiels choisis

¹⁹ Y Chalas Urbanité et périphérie. La ville émergente. Plan Construction et Architecture n°78

susciter l'exclusion par le logement. La diversification de l'offre de logement préconisée par la LOV arrive à point nommé pour permettre de recréer du lien social par le réaménagement de la cité, et de dissoudre dans la ville des groupes sociaux relégués et exclus, sans avoir à les désigner par leur origine ethnique ou géographique en tant que cibles principales de l'une et l'autre politique.

Corrélativement, le thème de la diversité « fait une percée spectaculaire et consensuelle au sein du discours politique et administratif français »²⁰, et a pu s'appliquer notamment à la question du logement au début des années 1990.

On suppose alors que l'injonction à créer de la diversité résidentielle a pu habiller, dissimuler ou légitimer les diagnostics occultes en termes de quotas sociaux et ethniques puisqu'en définitive la LOV stigmatisait bien le ghetto.

Parler de diversité de l'offre de logement permet en outre d'aborder les questions raciales d'une manière détournée sans enfreindre ouvertement le triple interdit républicain :

- Celui de ne pouvoir désigner directement comme bénéficiaires d'une politique publique les groupes ou personnes à raison de leur appartenance ethnique ou raciale ou encore de leur origine géographique.
- Celui de ne pouvoir assigner à résidence de façon autoritaire ces personnes ou groupes dans l'espace urbain.
- Celui de ne pouvoir décrire et organiser la diversité de peuplement à travers des ratio ou quotas ethniques ou raciaux.

L'effort en faveur de la diversification de l'offre de logement vise à ouvrir de façon anonyme des segments de parc de logements (locatif privé conventionné, accession aidée) des types de logements (individuel, intermédiaire, petits collectifs), des quartiers différents ou banals à des ménages qui en étaient exclus par leur niveau de ressources, leur situation sociale ou familiale (chômage, isolement, familles nombreuses, sur occupation, RMI), leur origine urbaine (ZUP, quartiers stigmatisés...)

Rendre possibles ces mobilités résidentielles sans jamais proposer la race ou l'ethnie comme cible d'une politique de discrimination positive pourtant implicite, nécessitait bien le recours à un principe de neutralité « color blind » : version « politiquement correcte » d'un « sous texte ethnicisant »²¹ implicite dans le discours des acteurs sociaux ou urbains.

Nos interlocuteurs n'étaient pas dupes de cette construction ni du « codage » du terme « diversité de l'offre de logements » qu'ils ont décodé en « mixité

²⁰ G Calvès. «Les politiques françaises de lutte contre le racisme, des politiques en mutation » In French Politics Culture and Society. Vol 18 n°3 Automne 2000.

²¹L'expression est empruntée à G Calvès. «Les politiques françaises de lutte contre le racisme, des politiques en mutation » In French Politics Culture and Society. Vol 18 n°3 Automne 2000.

sociale » et le cas échéant en mixité ethnique. Le principe de diversité de l'habitat préservait ainsi, en apparence, la neutralité républicaine.

Ainsi, doit-on rechercher dans le contexte historico urbain d'après guerre l'origine des notions-principes de la LOV : l'urbanisme de la charte d'Athènes et la LOF²² qui l'exprime sur le plan spatial ont sécrété une forme de ville autour de laquelle s'est nouée la question de l'exclusion et de la ségrégation. A contrario la ville ordinaire est perçue comme naturellement diverse et comme lieu de fusion « républicaine » des origines, statuts, ethnies... Cette croyance en la capacité des lieux à fonder ou défaire le social²³ s'accompagne d'une cécité toute républicaine sur l'organisation des groupes et des ethnies dans la ville. Si la LOV a pu parler de diversité de l'habitat, n'est-ce pas aussi parce qu'il lui était impossible de désigner directement ces groupes et ethnies dans des politiques ouvertement communautaires, comme cela se fait notamment aux États – Unis où l'aide directe aux personnes et aux communautés s'envisage bien plus facilement.

Dans les pages qui suivent, consacrées à l'étude détaillée de leur maniement par les praticiens publics de l'urbanisme et de l'habitat, on va voir que ces notions transmuées en principes d'action sont d'une mise en œuvre difficile et peu évaluable, en raison même de leur dimension idéologique.

²² On leur doit évidemment la création des ZUP, et sur le plan du droit des sols, la division de l'espace en fonctions exclusives, ainsi que le gel des caractéristiques urbaines et résidentielles des secteurs urbanisés dans les POS.

²³ « Aux USA la communauté est supérieure au territoire, alors qu'en France c'est l'inverse, tout découle de ce que le territoire prévaut sur la communauté. ». « Si là bas le territoire constitue un terrain d'aventure pour les communautés, un lieu dont l'étendue permet que chacun trouve sa place, mais aussi reste à la sienne et qui ne leur impose vraiment d'apprendre à cohabiter que quand elles ne peuvent s'ignorer, il fonctionne chez nous comme un principe de dissolution des entités communautaires. » J Donzelot, C Mével dans 2001 Plus n°56 Mai 2001.

2. DES EXEMPLES DE REALISATIONS INTERESSANTES EN MATIERE DE DIVERSITE DE L'HABITAT ET DE MIXITE URBAINE

Les objectifs de mixité urbaine et de diversité de l'habitat fondent une culture commune des acteurs et inspirent des réalisations souvent exemplaires...

Sous l'angle de la mixité des fonctions urbaines et de la diversité de l'habitat, un échantillon de 7 opérations d'urbanisme de natures et de contextes variés, reposant sur des procédures juridiques et opérationnelles distinctes a été construit, dans le but de cerner les résultats sociaux et urbains de chacune des opérations, de pointer les obstacles rencontrés par leurs promoteurs et de repérer leurs motivations exactes. Certaines sont achevées, d'autres encore en cours.

A vrai dire aucune d'entre elles ne se réclamait explicitement des principes de la LOV à l'origine. Pour certaines, l'origine se situe d'ailleurs avant la LOV. Néanmoins, on a pu vérifier qu'en cours d'opération ses principes se trouvaient ouvertement revendiqués ou utilisés par leurs acteurs comme arguments d'infléchissement des programmes ou, *a posteriori*, comme critères de succès ou d'appréciation des résultats. Ces principes constituent donc aujourd'hui une sorte de référentiel commun des acteurs, et sont les termes dans lesquels ils projettent ou évaluent le cas échéant leur action politique ou opérationnelle.

Ces 7 opérations se ventilent en 3 créations de quartiers nouveaux à partir de tissu non constitué (la ZAC de la Grange au Bois à Metz, la ZAC du Fort à Bron, La ZAC de la Source à La Chapelle sur Erdre proche de Nantes), deux opérations de restructuration de quartiers sociaux (Le quartier de La Sablière à Rouen et le quartier du Moura à Bassens dans la banlieue de Bordeaux) et deux opérations de renouvellement urbain en tissu central dans le cadre d'OPAH (le quartier du centre ville de Gap et le quartier de l'Epeule à Roubaix).

Bien qu'il soit difficile d'évaluer globalement ces opérations, leurs résultats sociaux notamment étant délicats à apprécier à court terme et étant toujours en devenir, elles représentent cependant pour la plupart des succès sur les plans de l'urbanisme et du renouvellement de l'offre de logements.

La plupart des opérations en tissu récent ou non constitué font intervenir la dédensification comme principe d'urbanisme ou de réorganisation de l'espace ; celle-ci se traduit par des démolitions, des plans de zone retravaillés et aérés, l'introduction de logements individuels isolés ou groupés, le maintien de petits collectifs, la création de logements intermédiaires. Le Prêt Locatif Aidé sous diverses formes est partout un outil essentiel, mais non exclusif, et constitue souvent une variable de régulation, de lancement ou de relance des opérations en fonction des conjonctures. L'adaptation des logements et de la cellule à la taille et au type de ménage joue le rôle fréquemment d'élément d'appel, en même temps que la qualité du nouveau cadre de vie proposé.

Dans les espaces déjà urbanisés, l'OPAH échoue là, comme partout ailleurs, sur la question du conventionnement des loyers (Gap) et ne s'est pas toujours révélée un outil de reconquête urbaine suffisant (Roubaix). Elle a cependant à son actif le maintien des populations existantes ; à travers l'offre créée par la remise en service de logements vacants, elle permet un renouvellement social relatif, par l'arrivée de nouvelles catégories (jeunes accédants, étudiants). Dans son sillage, une dynamique de valorisation peut ramener l'initiative privée et des promoteurs, ou des organismes HLM.

Dans l'exposé qui suit chaque opération fait l'objet d'une présentation sous forme de fiche descriptive succincte et synthétique, par rapport à la question des objectifs liés aux principes de la LOV, diversité de l'habitat et mixité urbaine, le lecteur intéressé pouvant le cas échéant se reporter aux études de cas elles-mêmes s'il le souhaite.

LA CHAPELLE SUR ERDRE (Loire Atlantique)

ZAC de la Source (1994-2000)

Contexte

- *agglomération nantaise, commune résidentielle de 15 000 h (en 1990) en développement*
- *nouvelle équipe municipale en 1989 : volonté de poursuivre le développement et de diversifier l'offre de logement par un urbanisme de qualité.*
- *révision du POS, création d'une zone NA proche du centre*
- *lancement d'un Programme Local de l'Habitat communal à défaut de démarche districale*
- *référence à la LOV ajoutée en cours de projet pour échapper à la Participation à la diversité de l'Habitat, justification des logements sociaux devant la population*

Objectifs

- *maîtriser l'urbanisation*
- *répondre à la demande locale de foncier à bâtir et de locatifs à loyers accessibles*
- *renforcer l'image de ville verte*

L'opération

- *terrain de 31 ha classé NA au POS à proximité du centre ville.*
- *maintien de 10 ha d'espaces verts*
- *densité moyenne de 17 logements à l'hectare*
- *500 logements dont 2/3 en collectif (parmi lesquels 277 PLA)*
- *155 logements individuels (dont 67 groupés)*
- *trame viaire hiérarchisée, maintien des espaces boisés*
- *axe structurant comme support des immeubles sociaux*

Bilan

- *1999 : ZAC presque achevée*
- *530 logements construits dont 203 logements sociaux (parmi lesquels 175 collectifs et 28 individuels)*
- *2/3 des ménages occupant les logements sociaux sont originaires de la commune*
peuplement social marqué : dominante de jeunes, faibles revenus.
- *loyers plutôt élevés, pas de PLA-Très Social*
- *mixité des fonctions volontairement limitée pour ne pas concurrencer d'autres espaces*
- *équipements de proximité envisagés (sports et loisir).*



Des aménagements urbains de qualité



**Parc social de maisons individuelles en locatif,
une forme architecturale « typée »**



26

BRON (Rhône)

ZAC DU FORT (depuis 1996)

Contexte

- *commune de 40 000 habitants du Grand Lyon, en 1^{ère} couronne, résidentielle et tertiaire ; deux Zones Urbaines Sensibles de 6 000 et 8 000 habitants*
- *contrastes sociaux internes à la commune ; et entre pavillons et grands ensembles*
- *terrain de 15 ha, emplacement réservé, occupations précaires entre secteurs urbanisés (cité de transit, jardins familiaux)*
- *plusieurs équipements publics sur la ZAC dont un lycée*
- *proximité de l'ancien centre de village*
- *3 lignes de bus, proximité du tramway*

Objectifs

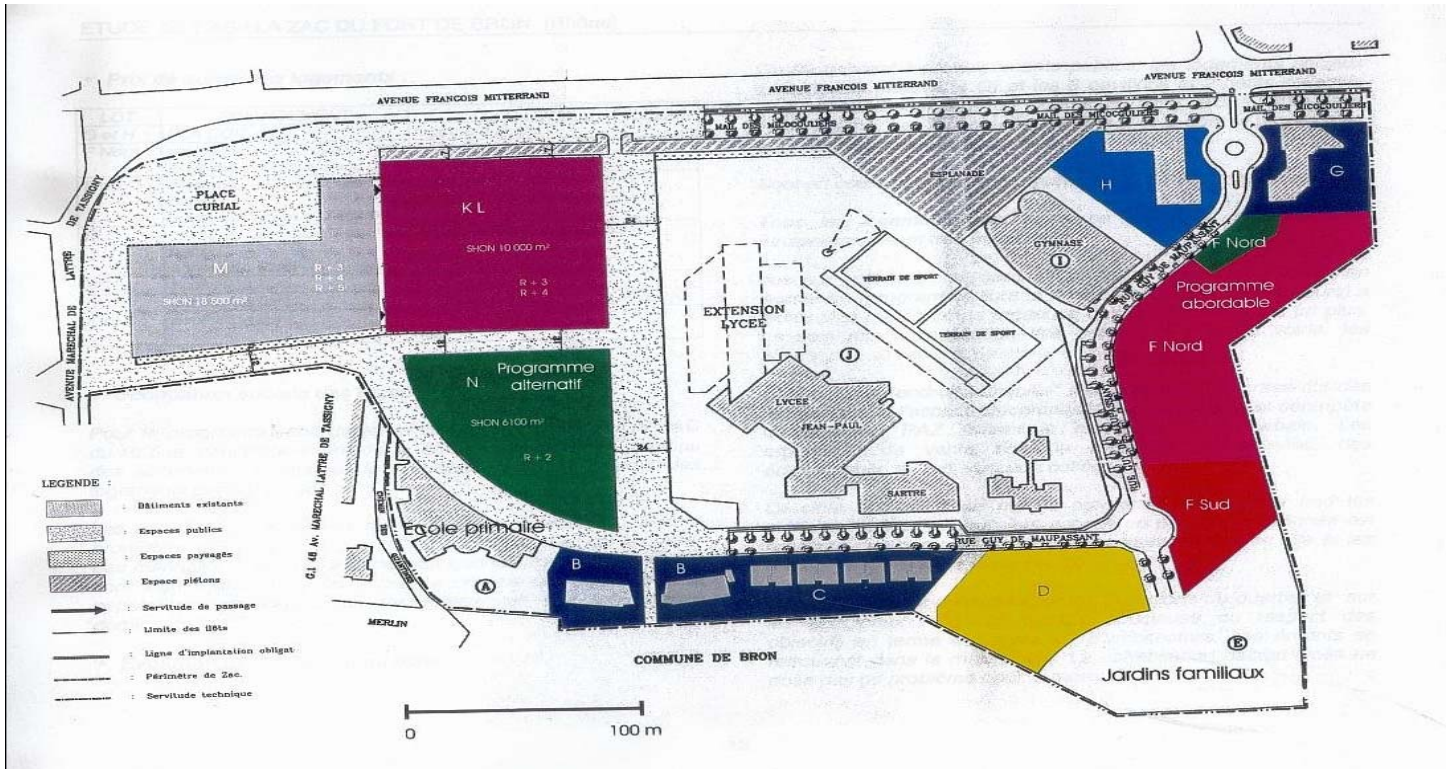
- *à l'origine, s'opposer à la baisse de la population et à son vieillissement*
- *création d'une offre locative intermédiaire et individuelle en accession libre et sociale*
- *mixité sociale, opération représentative de la LOV*
- *150 à 200 logements sociaux sur 700*

L'opération (PAZ révisé de 1998)

- *programme abordable : subvention au foncier pour permettre de l'accession pour 29 maisons jumelles ou en bande*
- *42 Prêts Locatifs Aidés, 44 Prêts Locatifs Intermédiaires*
- *13 logements collectifs en accession abordable*
- *22 maisons en accession libre*
- *32 logements collectifs en accession sociale*
- *60 logements en programme alternatif (concours promoteur architecte)*
- *100 logements collectifs en accession libre et « Besson »*
- *150 à 200 logements collectifs non encore définis dont 30 à 40 logements sociaux*
- *accession sociale en pavillonnaire et collectif soit 30 logements au prix plafond de 7500F/m²*
- *équipements publics (existants en 1998) : lycée, école primaire, crèche, gymnase, jardins familiaux*
- *rez-de-chaussée commerciaux*

Bilan

- *controversé sur le plan social : mixité sociale « par le haut » sur le programme abordable. Cible jeunes ménages avec enfants atteinte. Parcours résidentiel ascendant possible depuis la Zone Urbaine Sensible de Bron-Parilly.*
- *diversité urbaine et architecturale*
- *120 logements sociaux au lieu de 200 dans le 1^{er} PAZ*
- *renforcement du logement non social, de l'individuel, de l'accession*



ETUDE DE CAS / LA ZAC DU FORT DE BRON (Rhône)

LOGEMENTS

ILOT	OPERATEUR	PROJET	MIXITE
G	LOGIREL	immeuble collectif logements sociaux R+5 sur rue en compensation cité de transit préexistante	42 PLA charge foncière 600 à 700 F réalisé
H	OPAC 69	immeuble collectifs logements sociaux R+5 sur rue	44 PLA CDC /PLI réalisé
I	SIER (promoteur)	un immeuble de 13 collectifs de 78 à 85 m2 en accession abordable. Duplex superposés, R+3. Faux collectif, Peu de parties communes, jardins privatif au rez de chaussée.	586 à 683 KF charge foncière SHON 600 à 700 F accession abordable sous contrainte de revenus (prêts PAS). Peu de charges. Réalisé
J	SIER	29 maisons jumelles ou en bande T4 et T5, de 80 à 93 m2 + garage en accession abordable	accession abordable sous contrainte de revenus (prêts PAS). Prix plafond 7500F/m2 soit des lgts entre 685 et 700KF sur parcelles de 150 à m2. Charge foncière SHON 600 à 700 F Mêmes prestations que ci-dessous réalisé
K	SIER	10 maisons jumelles ou en bande T4 et T5 de 90 à 95 m2 + garage R+1 sur parcelles de 110 à 400 m2, en accession libre	accession libre le rapport qualité-prix -situation a l'air imbattable... 685 à 770 KF Mêmes prestations que ci-dessous ; réalisé

D	SIER	12 maisons jumelles ou en bande T4 et T5 de 95 m2 R+1 sur parcelles de 800 m2, en accession libre	accession libre le rapport qualité-prix -situation a l'air imbattable... 850 à 900 KF réalisés
BC	MARIGNAN immobilier (promoteur)	8 pavillons et 2 petits collectifs R+2 en accession	40 logements en accession sociale (PAP) réalisé
N	Concours en cours promoteur architecte	immeuble R+2 maxi sur sous sol, en accession.	environ 60 logements programme alternatif entre individuel et collectif. Recherche de produit adapté à la demande.
KL	à désigner sur concours, promoteurs + architectes	immeubles R+ 3 et R+4 sur sous sol. SHON nue à 1250 F	environ 100 logements en accession libre et Besson dont standing. Prix au m2 : 10 à 12 KF.
M	à désigner	immeubles collectifs R+ 3, 4, 5	programme de 150 à 200 lgts encore peu défini dont la conception définitive devra s'intégrer au parti d'aménagement. de la place Curial, comportant des lgts sociaux (30 à 40), des commerces en rez de chaussée.



METZ

LA GRANGE AUX BOIS

Exemple d'une urbanisation mixte (1978-2005)

Contexte

- *développement du sud messin*
- *agglomération en expansion dans un environnement favorable, croissance de la population*
- *projet de ville nouvelle de 5 000 logements sur 188 hectares à 8km du centre de Metz dans les années 1970. Révision à la baisse du projet et changement de sa nature : ville verte de 1 800 logements initialement, puis remodelages successifs du Plan d'Aménagement de Zone.*

Objectifs successifs

- *accueillir la foire de Metz et la dynamique économique et démographique (1974)*
- *construire une ville à la campagne, zone pavillonnaire avec centre*
- *faire un quartier social bipolaire relié et maillé.19(81)*
- *adapter le parti d'aménagement pour prendre en compte les caractéristiques du marché : diversifier l'offre en modifiant et réduisant la taille des lots et des immeubles pour faire face à la mévente, et maîtriser le coût des équipements publics. (1985)*
- *assurer une valorisation résidentielle du site par des infrastructures et grands équipements de loisir (1988-1994)*
- *s'adapter à la chute de la construction de années 1990 en redéfinissant la nature des programmes restant à construire (1994).*

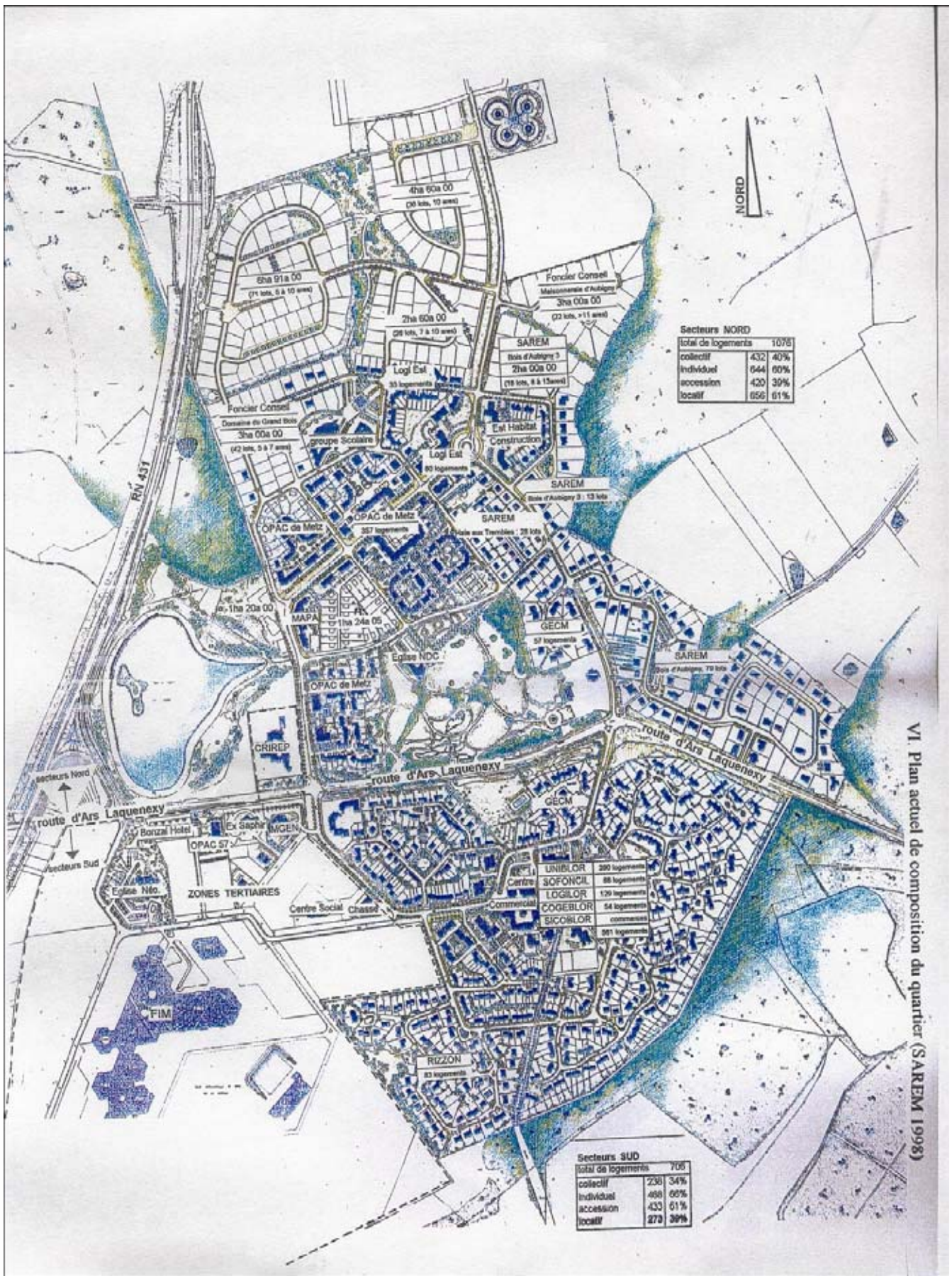
L'opération, ou plutôt, les opérations

- *remodelage par étapes successives du projet et du PAZ*
- *prise en compte d'un Transport en Commun en Site Propre, de voiries et d'échanges nouveaux, refonte du schéma d'ensemble ; puis adaptation au marché et à la mévente, puis création de grands équipements de loisir et embellissement du secteur, puis dé-densification et construction de maisons individuelles,*
- *1 800 logements sont réalisés, 40 % collectifs, et 60 % individuels ; 53 % en locatif, 30 % de logements sociaux*

Bilan

- *un site bien localisé, une ville jardin.*
- *habitat varié et de bonne qualité, place du logement social 30 %*
- *un très bon niveau d'équipements de proximité et de desserte*
- *opération réussie sur le plan de la qualité de l'urbanisme, de la vie au quotidien et de la cohésion sociale*

faible attachement au quartier, intolérance, violence drogue...risque de dérive, insécurité routière



ROUEN QUARTIER DE LA SABLIERE

Projet de quartier et opération de démolition-reconstruction (depuis 1995) à Rouen ville de 100 000 habitants

Contexte

Zone Urbaine Sensible enclavée en rive gauche de la Seine, proche du centre de Rouen, de 250 logements

programme Social de Relogement en 1955, puis 1960 - 70 sur l'emplacement d'anciennes sablières.

mauvaise qualité bâtie, urbanisme sommaire, voirie incohérente, forte dégradation

populations très défavorisées : en 1997 80% des locataires avaient un revenu < à 60 % des plafonds pour accéder aux PLA, 70% des personnes étaient inactives;

attachement au quartier et mixité inter-générationnelle, marginalisation « assumée », inter connaissance villageoise. pas de vacance.

mais pauvreté en équipements et espaces publics non appropriés, sentiment d'abandon desserte TC par une ligne de bus

Objectifs

- 1995 changement de majorité
- contrat de ville
- atout : foncier disponible (friches)
- création de pavillons et de maisons de ville
- relogement sur place pour Sablière 1 et renouvellement partiel pour Sablière 3
- mixité des fonctions
- désenclavement
- mixité sociale

L'opération

Démolition –reconstruction Sablière 3

- démolition de 2 des 3 petits immeubles de 24 logements chacun surpeuplés de familles lourdes en 1995
- relogement sur place des familles en logements individuels (20), maisons de ville et semi collectifs
- maisons évolutives selon concertation avec occupants

Projet de quartier

- image de ghetto à effacer et ouverture sur la ville
- étude globale et schéma de secteur
- participation des habitants au projet de rénovation en 1997
- adhésion à opération 50 quartiers

- *implantation d'activités nouvelles , d'un centre avec équipements et services, d'un parc sportif*

Démolition –reconstruction Sablière 1

- *immeubles vétustes à démolir (175 logements)*
- *125 logements reconstruits : semi collectifs ou individuels superposés (maisons de ville), toutes tailles pour favoriser le maintien de plusieurs générations et pour rendre le quartier attractif.*
- *1/3 PLA et 2/3 PLA-Loyers Minorés*
- *2/3 des ménages sont relogés sur place, les autres sont accueillis dans le parc social de Rouen.*

Bilan

- *opération en cours*
- *l'image du quartier n'a pas véritablement changé*
- *pas encore de mixité sociale véritable*

Opération de démolition-reconstruction de La Sablière III

Les immeubles destinés à être démolis



Opération de démolition-reconstruction de La Sablière III



**Les immeubles semi-collectifs
construits pour le relogement des locataires**

- Accès indépendant aux logements ;
- Jardins privatifs ;
- Passerelles de liaison entre les appartements du 1^{er} étage et les jardins privatifs.



BASSENS (Gironde)

LE MOURA

Démarche de renouvellement de quartier (92-2000)

Contexte

- agglomération bordelaise, commune de 7 000 habitants appartenant à la Communauté Urbaine de Bordeaux
- principal site portuaire du bordelais
- effet rive droite de Bordeaux (quartiers difficiles)
- quartier excentré, sans service, à l'exception d'un centre social et d'une école primaire
- création en 1971 : 56 logements de transit et 104 PSR. (étape résidentielle)
- puis cité de relégation, dégradation et vacance.
- délinquance, vandalisme

Objectifs

- Reconversion de la cité en résidence HLM ordinaire
- changement d'image
- insertion urbaine et sociale de la cité dans son environnement
- diversification et réadaptation des logements

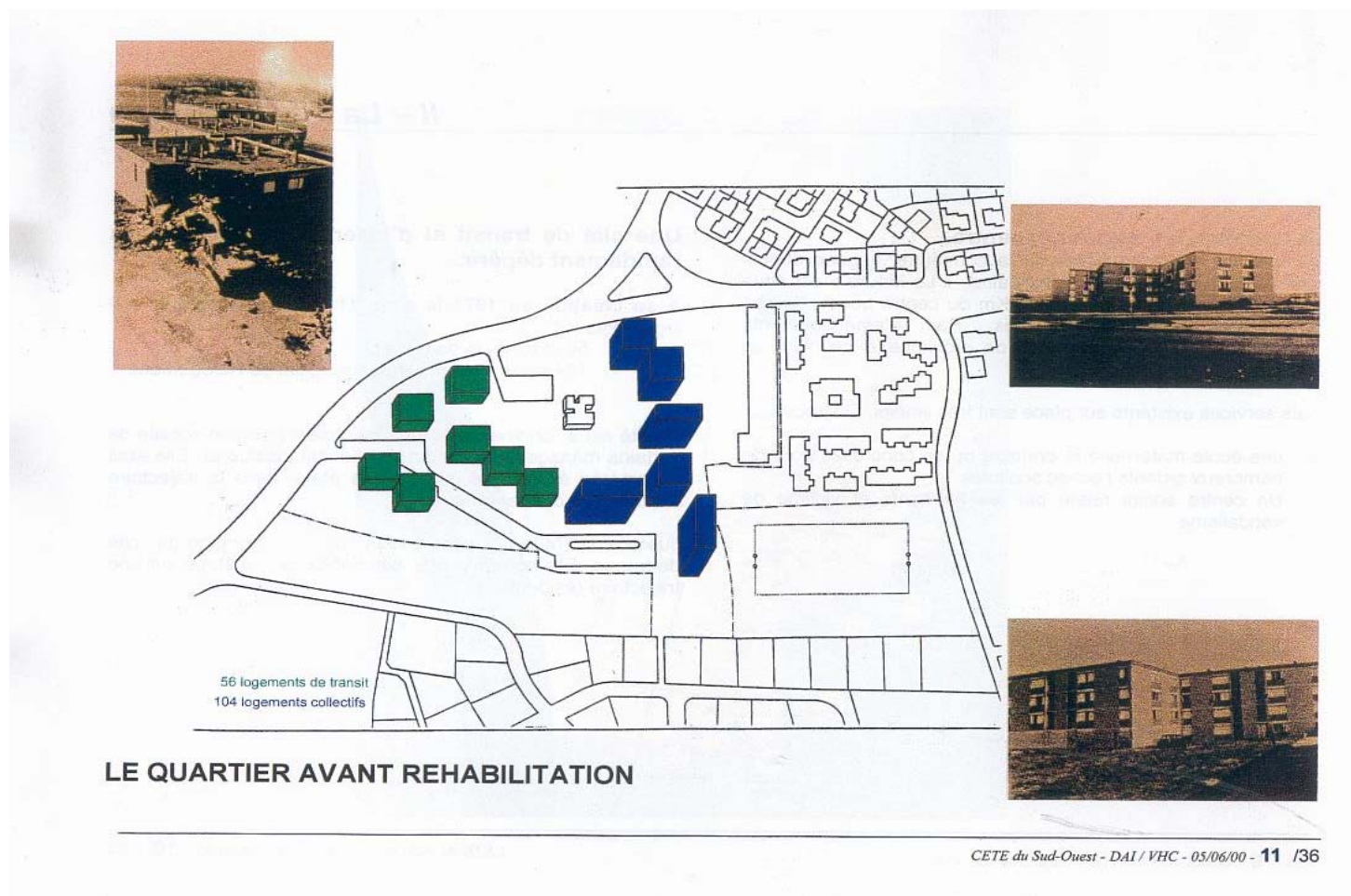
L'opération

- création d'une voie nouvelle pour « éclater » le site en 2 parties et l'ouvrir sur l'extérieur
- construction de maisons individuelles le long de cette voie desservie par une ligne de bus
- démolition de 4 petits bâtiments représentant 46 logements
- réhabilitation de petits bâtiments en logements intermédiaires (secteur sud)
- création de maisons individuelles à patio (secteur nord)
- adaptation de 4 immeubles restants pour accueillir de petits ménages sur des surfaces confortables
- espace publics créés ou retravaillés

Bilan

- dès le début (1992) apparaissent des signes évidents de revitalisation/revalorisation du quartier
- arrivées de populations extérieures, succès des maisons à patio, bonne appropriation des logements intermédiaires.
- aujourd'hui l'image de la cité a changé

- *des problèmes sociaux demeurent : insertion, raréfaction de la population « externe », les logements intermédiaires et individuels sont progressivement occupés par les gens du quartier.*
- *le taux de rotation des collectifs sans ascenseur est trop fort.*
- *rejet du centre social, rejet des populations extérieures*
- *ambition de mixité limitée par la taille de l'opération*





Un traitement simultané du sol, de la fontaine et des façades, a donné naissance à un espace urbain de grande qualité.

GAP

OPAH DU CENTRE VILLE (94-97)

Contexte

- ville préfecture de 33 000 habitants, administrative et touristique
- pas de déséquilibres urbains et sociaux, peu de chômage
- forte demande de logements conventionnés
- Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager sur le centre, sur-représentation des personnes âgées, des femmes âgées.
- quartier de 4 400 habitants, 3 200 logements
- centre : beaucoup de logements vacants (600) et inconfortables (500) PACT
- Politique urbaine signée en 1991
- référence faible à la LOV

Objectifs de l'OPAH 1994

- lutte contre la vacance avec des loyers modérés
- réhabilitation des logements occupés par leurs propriétaires
- mixité sociale et mixité urbaine

Bilan

- 363 logements réhabilités pour un objectif de 159 ; 128 logements vacants remis sur le marché.
- dont 231 loyers libres pour 67 prévus et 23 conventionnés pour 25 prévus.
- 18 commerces subventionnés
- opération « façades » réussie, 60 sur un potentiel de 80.(effet d'entraînement de l'OPAH)
- traitement de l'espace public
- intérêt des organismes HLM pour investir dans le centre ancien
- population mixte, rajeunissement (étudiants, primo accédants), maintien des habitants âgés, diversification de la taille des logements.

ROUBAIX

OPAH DU CENTRE

QUARTIER DE L'EPEULE (92-96)

Contexte

- ville ouvrière de 98 000 habitants en mutations économiques
- l'Epeule, quartier du péri - centre
- variété morphologique du bâti issu du textile: courées, maisons ouvrières, immeubles HLM, maisons bourgeoises. Dominante maison individuelle. Important parc social de fait. Marchands de sommeil. Beaucoup de propriétaires occupants sans moyens.
- grands équipements culturels et de loisir, commerces de rue. Métro tramway et bus..
- appauvrissement, dégradation du bâti. Arrivée de populations étrangères (asiatiques).
- chômage, ségrégation, exclusion, délinquance
- attachement et identité

Objectifs

- sécurité, qualité urbaine, offre de services
- mixité sociale sur la base d'une diversité de l'habitat existante
- lutte contre la diffusion de l'insalubrité
- développement du locatif
- renforcement du tissu existant, accueillir des habitants, enrayer les départs, notamment de classes moyennes

Bilan

- 314 dossiers de propriétaires occupants traités et 71 de propriétaires bailleurs en 5 ans (1992-1996)
- sentiment qu'il reste beaucoup à faire
- dynamique immobilière nouvelle, retour des investisseurs privés.
- amélioration du cadre de vie ressentie
- maintien de la mixité sociale existante
- rythme et niveau des aides n'ont pas permis à l'Epeule de combler son retard. Renouvellement insuffisant, manque de produits attractifs nouveaux.
- mauvaise image qui perdure en même temps que celle de Roubaix.
- poursuite de l'action à travers d'autres outils comme le Grand Projet Urbain.

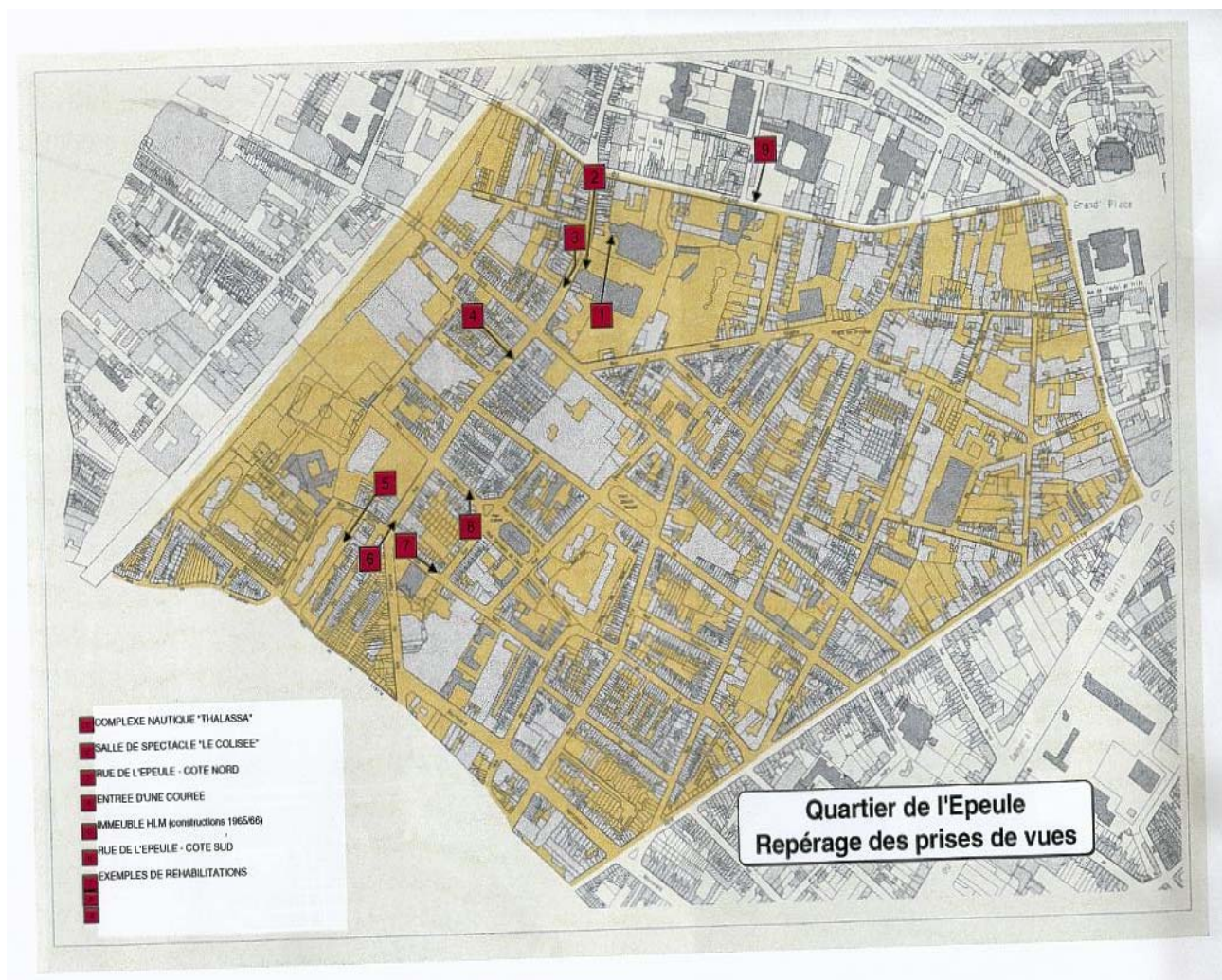




Photo repère n°7



Photo repère n°8

3. LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIVERSITE DE L'HABITAT ET DE LA MIXITE URBAINE DANS LES PROJETS ?

Pour mettre en œuvre les principes de la LOV, la diversité de l'habitat et la mixité urbaine, les projets s'appuient sur de nombreux outils opérationnels sont disponibles mais qui ne trouvent pas de relais suffisants dans les procédures de planification globale.

Comment le "mythe mobilisateur" peut-il mobiliser ? Comment met-on en œuvre ces objectifs souvent qualifiés d'« incantatoires » de la LOV, caricaturalement résumés dans le combat entre la ville et sa figure honnie, le « ghetto » ? Comment concrètement le nouvel idéal républicain du mélange social et du mélange des fonctions peut-il entrer dans les faits ?.

L'éventail juridique et opérationnel propose trois sources principales, la loi, le règlement, la procédure :

3.1 L'urbanisme réglementaire issu de la LOF

Les documents de planification urbaine, POS ou Schémas Directeurs issus de la loi d'orientation foncière de 1967 sont considérés comme inappropriés .

- **Le Schéma Directeur** apparaît comme une référence lointaine dès lors que l'on se situe au niveau de l'action, référence insuffisamment directive et peu adaptée au développement de la ville sur elle-même ; son efficacité sociale est limitée.
- Il permet de légitimer l'intervention de l'État à partir de l'énonciation des principes de la LOV...²⁴, comme l'illustrent les quelques propos de praticiens suivants, relevés lors des enquêtes :

« ... Le Schéma Directeur intègre dans ses grandes orientations les notions de diversité, mixité et développement équilibré.... »

«... Les grands principes comme la diversité de l'habitat énoncés dans un Schéma Directeur donnent une légitimité à l'État pour intervenir à travers le SD tant qu'il conserve la maîtrise de la programmation.... »

« Le SD a intérêt à afficher des objectifs habitat, on peut toujours s'y référer. Il se doit de préconiser une politique de mixité et de diversité, à cet effet il est un garde fou contre les déviances. »

²⁴ Nous relatons dans les encadrés la substance ou l'esprit d'opinions émises au cours d'entretiens et non leur lettre, c'est pourquoi les propos ne sont pas mis entre guillemets.

- Le SD permet aussi de lutter contre l'étalement urbain :

« Le projet (de Schéma Directeur) va contre une des tendances du marché : les projets sont centrés sur l'agglomération, alors que le marché est poussé en dehors. »

« Il a le mérite enfin de maîtriser le mieux possible l'étalement urbain. »

« Il (le SD) peut néanmoins donner quelques repères et être un facteur limitant. »

« L'objectif, figurant dans le Schéma Directeur, est d'inciter à la construction dans le tissu urbain existant :

en instaurant un ratio habitat aboutissant à un certain moment à un refus de permis de construire (cet outil soulève cependant des problèmes d'ordre juridique et de mise en œuvre opérationnelle).

en limitant l'urbanisation par le biais des réserves foncières »

- Le SD s'avère cependant être un outil peu efficace et peu adapté.

« Certains territoires de Roubaix font partie du périmètre de la ville renouvelée inscrite dans le Schéma Directeur de la métropole lilloise : traitement du bâti et des espaces publics, amélioration des équipements, action foncière... Mais le Schéma Directeur, s'il donne de grandes orientations, ne fournit pas les moyens d'actions nécessaires à leur réalisation »

« Les aspects sociaux sont difficiles à prendre en compte dans le SDAU, car l'échelle temps est décalée par rapport à la façon dont on a l'habitude d'aborder ces problèmes (les Contrats de Ville et le Programme Local de l'Habitat gèrent le court terme, et relèvent plus de la politique contractuelle). »

« Ce document, comme la Directive Territoriale d'Aménagement, n'est pas à la bonne échelle. »

« Mais le Schéma Directeur, s'il donne de grandes orientations, ne fournit pas les moyens d'actions nécessaires à leur réalisation »

« Une volonté de ne pas multiplier les outils et de les mettre en cohérence (quel lien actuellement entre le Schéma Directeur et le Programme Local de l'Habitat ?) est à la base d'une réflexion sur un outil nouveau qui permettrait l'intégration du PLH. En effet, le Schéma Directeur doit être plus précis sur les prescriptions et les actions en matière d'habitat. »

« Le Schéma Directeur est une référence intellectuelle et livresque mais n'est pas une référence de l'action courante ; le SD peut protéger de grands secteurs. Les grands quartiers sociaux n'y ont pas de statut particulier alors que le SD aurait pu leur donner une place particulière avec des exigences d'aménagement et de diversification. »

« Il n'offre pas de réel moyens de prise en compte des objectifs d'habitat... »

« L'articulation entre le SD et le PLH est ténue »

« Il permet de coordonner les POS mais ce n'est pas notre livre de chevet »

« Les échelles du PLH et du SD ne sont pas les mêmes »

« L'un des principaux problèmes est d'identifier ce qui peut être imposé dans le Schéma Directeur.

Ce document est plus orienté vers le développement que vers la gestion bien que ce souci existe. Ses orientations peuvent donc différer de celles du PLH qui souhaite travailler sur l'existant et la mobilité dans l'existant, plutôt que sur l'ouverture de nouveaux espaces.»

« Le futur SD qui s'imposera à partir de 2 000 et pour 20 ans affichera un besoin en logements de 30 000 dont 700 logements sociaux. En revanche, il ne précisera pas leur répartition entre les communes.

C'est plus un document d'aménagement de l'espace qu'un document de régulation sociale. On ne peut réellement bâtir d'actions sur la diversification du logement grâce à lui.»

« La prise en compte de la LOV est un objectif fort en terme de rééquilibrage du logement social. En revanche, en terme de prescription, l'exercice est plus difficile.»

- Néanmoins le Schéma Directeur semble retrouver une efficacité en termes de mixité des fonctions ou d'action foncière...

« Il est plus facile de travailler sur la mixité activité-habitat que sur la diversité de l'habitat dans un Schéma Directeur. Celui-ci peut toutefois dépasser l'intention en ce qui concerne le foncier, le partage des ressources et des charges ou contraintes (Taxe Professionnelle unique), mais la traduction spatiale par commune n'est pas du ressort du Schéma Directeur. »

« En terme de mixité des fonctions, les Zones d'Activités définissent assez facilement une partie de l'emploi ; en revanche, le gros de l'emploi, qui est diffus, ne peut pas être envisagé ni localisé concrètement par le Schéma Directeur. »

- **Le Plan d'Occupation des Sols²⁵** est perçu comme un instrument peu efficace (voire contre productif) en matière de diversité, s'opposant par les règles de densité à la diversification et au renouvellement des tissus et homogénéisant la forme bâtie.
- C'est un instrument peu efficace pour réaliser des logements sociaux, créant les conditions d'une diversification de l'offre de logements, mais

²⁵ Pour une critique de fond sur les aspects ségrégatifs du POS, cf colloque ADEF du 30 novembre 2001 « ségrégations urbaines et logiques foncières » et notamment les articles de JP Demouveau « le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine » et Christine Lelevrier « les politiques de lutte contre la ségrégation : mixité des quartiers ou intégration des populations ».

ne la réalisant pas pour autant, comme l'exprime les propos de praticiens suivants :

Roubaix

« Il ne participe pas aux notions de diversité et de mixité. A l'origine, c'est un document normatif dont le rôle est, de plus en plus, de traduire un projet politique. De fait, des pistes de réflexion sont données mais leur mise en œuvre est malaisée.

La possibilité de jouer sur le Coefficient d'Occupation des Sols pour la construction de logements sociaux est jugée insuffisante. »

Grenoble

« Le POS est un facteur d'homogénéisation, il établit un rapport de fait entre densité du bâti et coût.

Le POS ne s'oppose pas à, crée les conditions de, permet de faire des choses : mais il ne fait pas.

Le POS fait référence au Programme Local de l'Habitat mais, de toute façon, ce n'est pas l'outil de gestion du PLH. »

Lyon

« Le POS de la Communauté Urbaine a parfois limité les possibilités de créer certains types de logements . On reste souvent au niveau des principes ; par ailleurs l'aspect politique des choix n'est pas toujours favorable à la mixité sociale.

Prendre en compte les orientations du PLH n'est pas toujours évident : c'est parfois un bras de fer avec les élus (sur les COS, les formes urbaines, les hauteurs, les règles de gabarit...).»

Il n'est pas incitatif ; il peut être plus ou moins « morphologique » mais il ne distingue pas le logement social des autres logements.

L'objectif est aussi de veiller à ce que ces communes mettent en place un projet social sur leur territoire. Seul le rapport de présentation le mentionne mais pas le règlement. »

Le POS ne permet pas l'expression de la diversité morphologique. Toutes les recherches relatives à l'habitat alternatif en individuel groupé ont été faites dans la Communauté Urbaine sur des sites expérimentaux classés en Zone d'Aménagement Concerté ».

« La règle d'urbanisme ne fait pas de référence particulière à la diversification. La plupart des projets renvoient d'ailleurs à des règlements spécifiques dans le cadre de ZAC futures ou en cours. (cf. les règles de diversité en ZAC ci dessous.

On a préféré depuis longtemps subventionner les surcoûts (jusqu'à 17 000 F/m²) plutôt que de déroger sur la règle d'urbanisme. Les montants de participation, de ce fait, ont été très élevés au début des années 1990 pour créer du logement social en ville centre ».

- Le plan d'occupation des sols peut même être contre productif, en jouant sur les tailles des parcelles, ou exigeant 2 places de stationnement, ou encore en fixant des règles de densité de type COS.

« Il y a toujours un projet social diffus derrière un POS. Le POS ne permet pas de faire du social mais il peut l'empêcher ». (Annecy)

« Le POS ne doit pas empêcher de mettre en oeuvre les politiques du logement, éviter les exigences de grandes parcelles en centre bourg. Ce sont (les POS) des documents qui organisent le développement communal. Ils peuvent le cas échéant limiter la production de logements sociaux en imposant des prestations associées, comme l'obligation de créer 2 parkings par logement PLA ou PLA-TS, prestations qui grèvent l'équilibre des opérations. Lorsqu'une commune ne veut pas en faire elle peut se protéger par cette règle. Lorsqu'elle souhaite réellement en faire elle la dépasse et adapte son POS ».

« Il peut freiner fortement le logement social avec des COS faibles ; en jouant sur les densités, il peut permettre la faisabilité du logement social ».

- Le POS peut également être soumis à des obstacles fonciers liés notamment au manque de disponibilité des terrains.

« Le débat avec les communes soumises à l'obligation de construire du logement social, porte sur la partie de territoire où mettre les logements sociaux compte tenu que les capacités d'accueil sont faibles ».

« Les POS des communes pavillonnaires sont un problème. Le maire qui veut y créer des logements sociaux ne pourra avoir les terrains. Il faudrait adapter des produits aux POS de faible densité. Aujourd'hui on a peur de la densité ».

- **Les Programmes Locaux de l'Habitat**, outils non réglementaires, s'apparentent néanmoins à une planification et font évidemment une référence appuyée aux principes de la Loi d'Orientation pour la Ville.

A beaucoup d'égards il est encore tôt pour apprécier leur efficacité, de nombreux PLH étant en début de course. On fonde pourtant sur eux beaucoup d'espoirs. Mais ils relèvent plus de la référence de cadrage que de l'action, lorsqu'ils proposent des objectifs trop généraux et insuffisamment territorialisés, peu vérifiables et sans articulation avec les situations de marché.

- Les questions de compétences en matière de logement et de partenariat paralysent l'action, comme l'expriment les propos relevés auprès de certains praticiens :

Grenoble

« La procédure officielle n'est pas arrivée à son terme car la Communauté Urbaine n'est pas dotée de la compétence logement (refus des petites communes à lui octroyer la compétence en 1995)²⁶.

Le Programme Local de l'Habitat communautaire reprend toutes les problématiques liées au territoire mais sa portée est d'autant plus limitée que la Communauté Urbaine ne dispose pas de la compétence logement... »
(Roubaix)

« Seule difficulté rencontrée : faire entrer les différents partenaires notamment ceux privés, qui sont toujours absents. »

Les intercommunalités à l'origine de la conception des PLH renvoient souvent leur mise en œuvre aux communes qui ont conservé la compétence logement et le risque de déperdition de l'esprit et du dynamisme est grand.

- Le caractère contraignant de la loi contraste avec le caractère consensuel des engagements qui font du Programme Local de l'Habitat un document imprécis et peu contraignant pour créer du logement social...

Roubaix

« Les P.L.H. communaux rendus obligatoires par la L.O.V n'insufflent pas un réel dynamisme ; leur élaboration étant souvent un exutoire à la sanction pécuniaire prévue par la loi.

Avec 86 communes, le P.L.H. est un document consensuel, au discours épuré : les objectifs généraux thématiques sont très affirmés et bien traduits, il subsiste une difficulté à hiérarchiser spatialement les actions ».

Angers

« Les orientations du PLH. ont bien été validées par les communes, mais leur application concrète pour le moment est difficile à mettre en œuvre. On est loin du rééquilibrage entre communes de l'est et de l'ouest en matière de logements sociaux ».

Rennes

« L'objectif de production des logements sociaux est respecté par la ville centre mais certains élus en périphérie sont réticents à le mettre en œuvre ».

Grenoble

« En matière de diversité : on privilégie les communes qui ont peu ou pas de logements sociaux. Mais leurs projets sont souvent moins nombreux que ceux des communes les plus urbanisées qui ont déjà plus de logement social.

Pour ce qui concerne la création de nouveaux logements sociaux, les opérations sont lourdes et difficiles à monter compte tenu du coût du foncier et de l'opposition de l'opinion publique ».

²⁶ A ce jour la communauté urbaine détient une partie de cette compétence à travers le logement social et la mise en œuvre de procédures de réhabilitations de quartiers et d'îlots.

- Le PLH fournit un cadrage trop global et peu articulé avec les tendances du marché...

Lyon

« Il (le P.L.H.) fournit un cadrage global, en revanche au niveau de la commune on travaille plus étroitement avec la mission habitat (de la Communauté Urbaine), où sont fixés des objectifs plus précis visant à résorber dans un délai donné les déficits en logements sociaux.

Sur les autres thèmes du P.L.H., touchant à la diversité comme le logement intermédiaire ou l'accession, ils sont trop sensibles aux évolutions du marché pour être fixés une fois pour toutes en termes d'objectifs. Leur actualisation passe par des études de marché. Il serait aberrant de produire des logements intermédiaires pour la seule raison que le P.L.H. le prévoit alors que la demande n'existerait pas. L'actualisation doit être permanente, le marché évoluant rapidement.

Mais la nécessité du cadrage global du Programme Local de l'Habitat est indispensable.

« La convention post PLH a été signée le 28/11/1998 par le Ministre et le Président de la Communauté Urbaine ; elle traite de la mixité et de la diversité. Le problème est celui de l'échelle. A toutes les échelles, l'objectif est le rééquilibrage ».

3.2 L'urbanisme opérationnel et l'aménagement

Les outils d'urbanisme opérationnel, tels que la ZAC et la maîtrise foncière apparaissent de loin comme les plus efficaces lorsqu'il s'agit de faire passer dans les faits les politiques en faveur de la diversité de l'habitat et de la mixité des fonctions.

- **La Zone d'Aménagement Concerté**, offre à la fois la possibilité de doser entre locatif et accession, entre locatif et locatif social, entre locatif social et très social, entre logements et bureaux, commerces, services ou encore interventions sur l'espace public.

Elle est intéressante aussi parce qu'elle permet de différencier le prix du foncier par le biais de subventions et de participations croisées, et demeure ainsi un outil privilégié, souple et efficace. Mais elle n'apparaît pas toujours comme un outil approprié aux interventions en tissu constitué. En outre, le logement social peut y jouer un rôle ambigu, trop important lorsque le marché est détendu, absent lorsqu'il est porteur.

- En ce qui concerne l'équilibre au niveau de l'offre de logements, voici quelques propos de praticiens illustratifs

Annecy

« c'est l'outil majeur de réalisation de la mixité sociale ». Courrier, Galbert, Mandallaz...

Roubaix

« La Z.A.C est un outil approprié, qui contribue à la diversité et à la mixité. La Z.A.C est considérée comme pertinente pour participer à la diversité et à la mixité des fonctions. C'est la Communauté Urbaine qui autorise la procédure Z.A.C ce qui permet une totale maîtrise de l'outil ainsi qu'une négociation des objectifs et finalités au moment des créations. »

Grenoble

« Les Z.A.C.sont intéressantes par rapport au financement des charges foncières, aux règles financières du foncier ».

« La Métropole rétrocède 30 % du coût du terrain pour les opérations comprenant plus de 35 % de logements sociaux : donc beaucoup de logements sociaux dans les ZAC. »

Lyon

« Entre 1990 et 1995, 30 % des PLA ont été réalisés pour moitié en ZAC et pour moitié en préemption. Mais les zones constructibles en Z.A.C. sont aujourd'hui consommées.

La politique aujourd'hui vise à insérer : 20 % de logements sociaux dans toutes les opérations d'urbanisme (Z.A.C. ou pas). Consensus de départ pour faire de la mixité. Pas de difficultés pour l'application aujourd'hui. Cet engagement sera intéressant pour les Z.A.C. de centre ville.»

Grenoble

« C'est un très bon outil de diversité et de mixité, malheureusement il n'y aura plus beaucoup de grandes ZAC neuves car le foncier nécessaire n'existe plus.

On a quelques ZAC importantes en cours ou à venir comme celle du centre ville à Échirolles, des Ruires à Eybens, de Vigny-Musset (requalification) à Grenoble, de la Grande-Tronche à La Tronche (tissu existant). Toutes comportent un programme mixte en offre de logement, de logements sociaux et en logements-activités. Elles sont aidées au titre de la politique foncière si elles comportent au moins 35 % de logements sociaux.

« L'exigence fréquente de 20 % au moins de logements sociaux conditionne la délivrance du permis de construire, et ce seuil est repris dans le règlement du POS.

Ce principe de mixité est largement appliqué dans les zones les plus urbaines de l'agglomération et souvent aussi en périphérie. »

Annecy

« La Z.A.C. est un instrument important mais surtout dans les quartiers neufs. La règle des trois tiers dans les Z.A.C. est en usage avec 1/3 d'accession sociale, un tiers de locatif social, 1/3 accession. »

Angers

« S'il y a une volonté politique, la Z.A.C. peut être un bon outil pour réaliser mixité urbaine et diversité de l'habitat. cf. Z.A.C. du front de Maine, de St Serge, des Plantes, de St Léonard. »

Rennes

« C'est l'outil le plus adapté pour faire de la mixité urbaine et de la diversité de l'habitat ; la ZAC permet de négocier avec le maître d'ouvrage la règle de 25 % du nombre de logements sociaux par opération. »

- La ZAC, toutefois trouve aussi ses limites par rapport à cette notion de rééquilibrage

Roubaix

« Actuellement pourtant, les Z.A.C participent peu à la diversité par le jeu des conventions entre la Communauté Urbaine et les promoteurs privés. »

Lyon

« On ne connaît pas de cas de Z.A.C. équilibrée. La Z.A.C. du Confluent bénéficie de cette politique ; par contre la Z.A.C. Centre de Vaulx-en-Velin, qui a pour but de rééquilibrer le peuplement, ne comporte pas de logements sociaux ciblés haut de gamme par défaut de promotion privée. »

« Cependant, pour certaines Z.A.C., le résultat risque d'être inverse : trop de logements sociaux, auxquels les maîtres d'ouvrages font appel pour équilibrer leurs Z.A.C. ».

- **L'action foncière** est perçue, à juste titre, comme l'enjeu et l'outil essentiel de l'application de la LOV, mais elle se heurte à la rareté des terrains bien placés, aux charges du portage foncier.

L'appel à d'autres dispositifs est une attente. Les établissements publics fonciers prévus par la LOV n'ont en général pas vu le jour. Pour autant, les politiques foncières existent presque partout, parfois très actives comme à Rennes ou Angers ; ce sont en général les villes centres qui ont une meilleure maîtrise de ces outils, avec des systèmes de convention complexes pour s'assurer de la destination sociale des investissements de la collectivité.

Exemples de propos tenus par des praticiens locaux

Annecy

« Oui, l'action foncière y participe fortement (à la diversité) en maîtrisant des tènements de Z.A.C., Prairie, Courrier.. Les réserves commencent à baisser. On passera peut-être à des opérations plus ponctuelles. Le Programme Local de l'Habitat devra envisager de faire des réserves dans le cadre d'une politique intercommunale de logement.

Une aide foncière est indispensable dans cette agglomération pour réaliser du logement social. Une aide au surcoût foncier a été créée avec une subvention du Conseil Général de 200 F/m² si la commune fait le même effort ; le district aide à hauteur de 50 % de l'effort communal. Effacement de la contrainte foncière : jusqu'à 75 % de subvention ».

Roubaix

« C'est un bon outil de création de mixité dont l'opérateur principal, la Communauté Urbaine, est la seule véritable détentrice des moyens d'intervention nécessaires. La difficulté demeure le coût du portage qui, au-delà de la maîtrise foncière, suscite des coûts de démolition, dépollution.

L'action foncière est une réponse forte (droit de préemption urbain de la commune ou de l'État, en particulier). C'est un élément essentiel pour la mise en œuvre de la politique de la « ville renouvelée ». La Communauté Urbaine ayant compétence à réaliser des acquisitions pour constituer des réserves foncières, aucun Établissement Public Foncier, au sens de la L.O.V, n'a été créé ».

Rennes

« A Rennes, la politique foncière est un enjeu important : mise en place par le district dans le cadre du Programme Local de l'Habitat, avec un dispositif de baisse de la charge foncière lorsque l'acquisition finale est sociale. Le district a doté cette politique d'un budget de 5MF annuels et assure le portage foncier entre 5 et 10 ans avant revente aux communes ».

Angers

« Le district d'Angers acquiert des terrains et en effectue le portage pour le compte des communes. Il exonère de frais financiers le portage des terrains destinés au logement social. La ville d'Angers acquiert, elle, des terrains en centre ville pour y réaliser des opérations « greffes urbaines » par l'intermédiaire des organismes HLM. Elle surveille aussi à partir des Déclarations d'Intention d'Aliéner les opérations possibles d'acquisition-réhabilitation qu'elle propose aux organismes HLM avec une subvention ».

Grenoble

« La politique foncière existe depuis longtemps : plusieurs Programmes d'Action Foncière successifs ont été engagés par la Métro avec l'aide de l'État (qui l'a interrompue), puis du Conseil Général (qui l'a interrompue). La Métro porte seule à bout de bras la politique foncière. Il y a un PAF depuis 20 ans, toutefois modeste : terrains achetés par la communauté de communes et revendus à la commune.

La Métro intervient de plus en plus sur la surcharge foncière pour le PLA-Très Social en faisant appel à la réserve non affectée du Ministre.

Il y a des secteurs où on n'intervient pas suffisamment à cause du prix du foncier. Il faudrait d'autres instruments fonciers à cet effet.

L'aide à l'acquisition foncière porte sur les programmes où 35 % de logements sociaux sont réalisés. L'aide est globale pour le foncier envisagé et ne vise pas spécifiquement les logements sociaux ».

Lyon

Le Droit de Préemption Urbain est un instrument majeur mais qui n'est pas de la compétence de l'État s'agissant de logement.

Le foncier intéressant est rare. Depuis 1997, les enveloppes PLA-TS ne sont plus consommées et, depuis 1998, c'est le cas également pour l'enveloppe de PLA.

Un des axes de la Communauté Urbaine est de faire quelque chose sur le foncier. L'État, pour sa part fera l'inventaire de son foncier afin de ne perdre aucune opportunité intéressante.

Le Maire de Lyon souhaite que le service d'action foncière fasse de la prospection. De même, le contrat de plan évoque et relance l'importance de la politique d'action foncière.

Il faut donc que les collectivités aident les organismes HLM à produire du foncier. Ainsi, est posée la question d'une intervention foncière des collectivités locales.

On peut mobiliser tous les outils existants pour produire du foncier, mais ce sont les collectivités qui peuvent les utiliser. Toutefois les outils lourds, du type agence foncière, seraient sans doute peu adaptés.

L'idée est de mettre les collectivités locales en action sur le foncier (préemption, portage, foncier, prospection...). La Communauté Urbaine commence à réfléchir sur comment s'organiser, comment financer avec l'État, quel doit être l'affichage politique... ».

3.3 l'aide à la création ou au maintien de logements sociaux

- **Les OPAH sont, semble-t-il, souvent mises au service de la diversité de l'habitat**

Le traitement des copropriétés dégradées, la remise sur le marché de logements vacants, de logements familiaux, la production de logements très sociaux, le maintien de la vocation sociale du parc privé, le maintien de loyers intermédiaires participent de la lutte assez générale pour le maintien ou la re-création de la diversité dans les centres anciens. La souplesse thématique et territoriale de l'outil en fait un moyen de diversité privilégié sur des secteurs prioritaires des centres, des districts entiers. Toutefois son efficacité sociale est limitée par l'obstacle du conventionnement des loyers dans le cadre du marché tendu, ce qui ne garantit pas le maintien de la fonction sociale du parc privé ancien.

- Pour illustrer les succès de cet outil en termes de maintien de la vocation sociale du parc privé et de prévention du risque de dégradation des copropriétés, voici quelques propos de praticiens locaux :

Roubaix

« L'OPAH est utilisée à des fins de diversité et de mixité, surtout sur les secteurs prioritaires de la politique de la ville ».

Grenoble

« L'accent est mis sur les copropriétés. L'agglomération est mise en OPAH avec repérage des copropriétés prioritaires. Le fonds financier concerne les copropriétés 1960-1970. Il a permis d'aider les copropriétaires qui réalisent des travaux. En terme de diversité ça permet de maintenir une offre insérée et d'éviter le marquage et la dévalorisation par la réhabilitation d'un patrimoine privé ».

Lyon

« Les OPAH contribuent explicitement aux objectifs de la LOV, au maintien de la vocation sociale du parc privé ; l'objectif de maintenir la population est rempli. Les aides au conventionnement sont fortes. On arrive à des taux de 40 % ; 50 % à la Croix Rousse ; mais beaucoup moins dans l'ouest ».

Annecy

« Il y en a eu une sur la vieille ville, réussite en matière de mixité. Sur le District, l'OPAH thématique, sur la vacance du parc privé n'a pas, en fin de compte, révélé de vacance importante ».

- Toutefois lors de la réalisation de ces opérations, il faut noter les difficultés liées à l'insolvabilité des propriétaires, au risque de renchérissement des loyers et au changement d'image de ces quartiers eu égard à la taille des projets. ?

Roubaix

« Malgré quelques réussites significatives, l'OPAH trouve ses limites face à certaines difficultés :

- *le marché privé de l'agglomération lilloise est faible et n'attire pas les investisseurs,*

l'OPAH ne favorise pas le changement d'image des quartiers (Roubaix-Tourcoing, par exemple),

- *elle se heurte à l'insolvabilité des propriétaires occupants et bailleurs ».*

« Les OPAH ont vocation à participer à la diversité et à la mixité sociale. Mais elles contribuent surtout au maintien des populations en place et à l'encadrement de celles qui arrivent. On ne peut donc pas parler d'un véritable succès de l'outil OPAH » .

Lyon

« Toutefois le conventionnement marche difficilement à Lyon bien que les niveaux de subvention soient importants grâce aux quotes-parts additionnelles des collectivités locales ».

« On ne maîtrise pas les conditions économiques de fonctionnement du parc privé au centre de l'agglomération : sa fonction sociale a régressé en même temps que les logements inconfortables passaient de 30 000 à 12 000 logements entre 1990 et 1996 ».

Annecy

« Il y a eu une OPAH, avec des objectifs de logements conventionnés et intermédiaires. Les objectifs n'ont pas été atteints. Bon instrument de diversité, des micro projets mais peu adaptés aux exigences quantitatives dans l'agglomération ».

- **La programmation des aides au logement reste un outil privilégié de diversification**

Elle représente le plus souvent le noyau dur opérationnel du Programme Local de l'Habitat à travers la production de Prêt Locatif Aidé²⁷, notamment grâce à la possibilité, législative mais demeurée théorique, d'imposer ce type de logement dans les communes qui en sont dépourvues. Cependant les communes qui ont passé outre n'ont jamais été mises en demeure de respecter la Loi d'Orientatation pour la Ville et de contribuer financièrement.

Toutefois la capacité à produire du PLA dans les agglomérations les plus importantes aux **marchés tendus**, est préoccupante : émiettement des opérations, difficultés de gestion, difficultés sociales, frilosité de certains élus face aux problèmes sociaux.... sont les **freins** principaux qui pèsent sur la réalisation des programmations et donc sur la diversification de l'habitat.

Le PLH fixe un cadre à cette programmation mais, dans certains cas, il s'avère difficile à suivre, notamment lorsque le foncier est cher ou la dotation PLA insuffisante.

Mais on peut s'interroger sur la capacité de cette programmation à assurer seule la mixité.

- C'est un outil privilégié pour créer une diversification de l'offre, comme le montrent les témoignages de patriciens locaux suivants

Roubaix

« La programmation des aides au logement social est utilisée pour contribuer à la diversité et à la mixité, mais les changements opérés sont progressifs : douze communes ont réalisé un P.L.H au titre de la L.O.V, s'engageant à une production minimale de logements sociaux. La réorientation « légère » de la programmation sur ces communes contribue à l'intégration de la diversité ».

²⁷ Et de ses déclinaisons, FS, LM, insertion....

Annecy

« Oui, on examine la programmation pour qu'elle y réponde. On fait attention à l'implantation des programmes.

Les services de l'État contrôlent la taille et la situation des opérations ; pour tenir compte de ces exigences on les intègre en amont le plus souvent".

Rennes

« La politique du District permet une grande diversité d'interventions en abondant et complétant la programmation de l'État sur la plupart des produits sociaux ».

- Son efficacité est cependant limitée car la programmation ne distingue pas les ménages pauvres des très pauvres, elle est indépendante du PLH et garde sa propre logique d'équilibre départemental ; enfin les projets des organismes sont plus rares et leur recevabilité plus aisée.

Grenoble

« En tant que telle, la programmation des PLA et des PLA-TS n'est pas un outil de diversité ; elle mélange les pauvres et les très pauvres. Ce n'est pas le produit seul qui peut faire la mixité. Il faut mixer les programmes. Les logements acquis et améliorés ont un impact sur la diversité.

Le PLA insertion fonctionne assez bien : dans certaines copropriétés il participe à la diversité.

La programmation est indépendante du Programme Local de l'Habitat. Elle est préparée en Comité Local de l'Habitat (?). Mais on a refusé de s'engager dans une convention post PLH afin de ne pas hypothéquer les besoins en aide à la pierre des autres secteurs du département. Le CLH a priorité dans la programmation.

Le déficit en logements sociaux est tel qu'il serait mal venu d'encadrer sévèrement la programmation, de sorte que toutes les demandes sont recevables, qu'il s'agisse de petits programmes dans des petites communes avec une charge foncière très élevée, (mais qu'il ne serait pas opportun de dissuader pour autant), ou de programmes plus importants dans une ville déjà très pourvue en logements sociaux ».

Lyon

« On réalise des opérations mixtes PLA, PLATS, PLI, accession. Mais les opportunités sont plus rares car les organismes HLM ont de moins en moins de projets. Cette année il y a plus de possibilités de financement que de demandes.

La faible demande de PLA en ce moment abaisse le seuil de recevabilité des dossiers de sorte que l'exigence de diversité et de mixité n'est pas garantie.

Néanmoins, l'effort porte conformément au PLH sur les communes de l'Ouest ».

La Rochelle

« La volonté de remplir le site des Minimes a abouti parfois à des décisions hâtives. La volonté de consommer l'enveloppe PLA en fin d'année également ».

Angers

« Depuis l'entrée en vigueur de la LOV, le rééquilibrage des PLA entre centre et périphérie et entre les communes surdotées et les autres ne semble pas avoir eu lieu ».

On constate donc l'incapacité de la planification spatiale et de l'urbanisme réglementaire découlant de la LOF à créer les conditions d'une ville diverse et solidaire ; Les OPAH sont en revanche à créditer de quelques succès dans ce domaine, lorsqu'elles préservent l'existence d'un parc social privé et maintiennent sur place la population qui l'habite ; mais c'est le recours à l'urbanisme opérationnel et à la ZAC qui, pour nos interlocuteurs semble le mieux à même de permettre de maîtriser les deux obstacles majeurs de la disponibilité foncière et du dosage des types de logements et de fonctions.

La planification spatiale pouvait-elle à travers le seul zonage en fonctions exclusives assumer une mission aussi exigeante et aussi vaguement définie que celle d'assurer l'équité et la cohésion sociale par le logement et l'accès aux fonctions urbaines ? Sans doute pas.

Dés lors pourquoi demander aux outils juridiques du fonctionnalisme d'assumer ces objectifs hors de sa portée ? D'aucun répondent que ce n'est pas tant le zonage monofonctionnel qui est porteur de ségrégation spatiale, que le fait d'avoir figé par le droit des sols la répartition en quartiers hiérarchisés des villes des années 70 déjà fortement clivées sur le plan social²⁸.

En réalité on a vu en première partie, que la transition entre l'urbanisme fonctionnel et les principes de mixité des fonctions urbaines et de diversité de l'offre d'habitat recouvre un changement de référentiel de l'action publique qui n'est rien moins que le passage de la modernité à la post-modernité. L'émergence d'un contre modèle d'insertion par le local, par l'appartenance territoriale, du lien par le lieu, renouvelle à partir des années 1990 les politiques publiques en proposant une autre articulation du social et du territorial faisant une large place au choix résidentiel individuel. Par delà l'échec des politiques d'édification du social par un aménagement normé et unifié de l'espace se lit en creux dans ce renouvellement la nostalgie d'une ville-village matrice du social et de la solidarité. C'est un éclairage sur cette transition nous a montré qui comment un droit au logement et à la ville se constitue au cours des années 90 à partir des constats de ségrégation sociale et d'exclusion, et comment ces notions accaparent le débat urbain et font naître le « modèle proximitaire²⁹ ».

²⁸ cf colloque ADEF du 30 novembre 2001 « ségrégations urbaines et logiques foncières » l'article de JP Demouveau « le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine ».

²⁹ L'expression est empruntée à Ph.Genestier . « Némésis et Nicodème ». PUCA. Annales de la recherche urbaine n°90.

4. UN USAGE CRITIQUE DES CONCEPTS DE DIVERSITE DE L'HABITAT ET DE MIXITE URBAINE

4.1 Des concepts distincts dans les textes

Des concepts distinct dans les textes mais qui dans la pratique³⁰ sont fusionnés en une seule notion, peu efficace cependant

On peut clairement distinguer la notion de « mixité urbaine », centrée sur la question de l'accessibilité des fonctions urbaines qui constituent la ville, et celle de « diversité de l'habitat » qui en référence conjointe à la LOV et à la loi Besson insiste sur la répartition territoriale des différents types de logements tout en affirmant la perspective de parcours résidentiels choisis. Enfin la notion de développement équilibré fait écho à l'enjeu de maîtrise des inégalités territoriales.

Des concepts dont la mise en œuvre ne repose que sur la planification spatiale ...

Si ces principes sont donc ainsi fortement distingués dans les perspectives qu'ils tracent, ils tendent pourtant à être confondus dans leur mise en œuvre au sein de l'appareillage juridique. En effet, si les références à ces principes apparaissent dans de multiples outils, on peut affirmer qu'ils sont avant tout intégrés à l'appareillage juridique de la planification spatiale et sur un mode unique, celui de la « prise en considération ». Autrement dit on fait comme si la planification spatiale pouvait à elle seule garantir la réalisation d'intentions relevant de registres aussi différents que l'accessibilité aux fonctions urbaines, le traitement des inégalités territoriales et la répartition spatiale harmonieuse des diverses formes d'habitat.

Des concepts qui dans la pratique, sont fusionnés en une seule notion, la mixité de l'habitat et à laquelle il est fait référence dans de multiples registres de d'intervention

Dans la pratique, les 3 concepts dont la distinction est assez repérable dans les textes ne font plus qu'un. Cela ne signifie pas que l'un ait pris le pas sur l'autre, mais bien qu'ils sont agrégés pour former un nouveau concept, celui de « mixité de l'habitat ».

La mise en œuvre de ce concept unifiant ne relève pas alors d'un registre dominant. Celui de l'urbanisme planificateur semble délaissé par les acteurs locaux. En revanche la référence à la notion de mixité dans l'habitat est évoquée pour de multiples registres d'intervention : la programmation de l'habitat évidemment, mais aussi les interventions de désenclavement par les

³⁰ Le développement de cette page est extrait d'une note de décembre 1999 rédigée par Daniel BEHAR (ACADIE), consultant associé à nos travaux, intitulée « Diversité de l'habitat, mixité urbaine, développement équilibré : quelques réflexions sur l'usage de ces concepts » et jointe en annexe.

transports en commun ou la réalisation d'équipements structurants à l'échelle des quartiers. Autrement dit, l'observation des pratiques montre que la notion de mixité dans l'habitat est suffisamment forte pour à la fois faire disparaître à son profit la diversité des concepts originels et saturer les champs d'intervention possibles, bien au delà de l'habitat proprement dit.

La prise en compte de cette notion de diversité de l'habitat s'avère toutefois un échec... Cette hégémonie conceptuelle et opérationnelle de la notion de mixité dans l'habitat, déduite des principes de départ serait opportune si elle s'avérait efficace, mais chacun sait que ce n'est pas le cas. Il paraît donc nécessaire à propos de ce basculement des concepts à l'opérationnel de réaffirmer la diversité de ces principes pour mieux identifier les conditions à même de mettre en situation, technique et politique, ces notions.

4.2 Des concepts qui appauvrissent les représentations des acteurs du logement

Pour les acteurs locaux le quartier social périphérique est perçu en opposition à la ville traditionnelle, le locatif collectif social s'oppose à la propriété pavillonnaire, la ville centre à la périphérie...

- **Diversité de l'habitat**

L'approche de cette notion est surdéterminée par la thématique de la ségrégation et du ghetto, et, par contrecoup, l'approche est statuaire et quantitative : le poids du locatif et du locatif social prévaut dans l'appréciation de la diversité de l'offre de logements et dans la qualification des territoires. Pour autant, les diagnostics quantifiés en termes de peuplement et même de logements sont rarement pratiqués faute de méthode et d'échelle de référence, comme nous l'indiquent les exemples suivants

Exemples de propos exprimés sur ce thème

Grenoble

« Cinq communes concentrent 80 % du parc HLM de l'agglomération : Grenoble, Échirolles, Saint-Martin-d'Hères, Pont-de-Claix, Fontaine. »

Lyon

« La 1^{ère} couronne Est est dominée par le logement social. On essaie d'y faire venir les gens avec des PLA expérimentaux « haut de gamme ».

« Le contexte politique favorable, la volonté d'intervenir, les outils de connaissance ont permis d'orienter 75 % de la production de logements sociaux et très sociaux sur le centre qui représente 55 % du parc et de la population, depuis une dizaine d'années. »

Annecy

Le nombre de logements Locatifs et locatifs social sont insuffisants ce qui bloque la chaîne du logement.

« Les données de base sont les suivantes : prix très élevés et manque de logements abordables, tant en locatif qu'en accession. Forte tension : manque de logements, notamment sociaux. Écart de prix très important entre locatif privé et public ; insuffisance de logements sociaux : 48 logements PLA pour 1 000 habitants contre 66 en Rhône-Alpes ; en conséquence, forte demande pour le logement locatif social. »

Angers

« l'accession à la propriété a connu un développement important ces dernières années, mais la proportion des locataires reste majoritaire. Le fort courant vers l'accession a surtout profité aux communes périphériques. »

Rouen

Le déséquilibre se poursuit entre accession pavillonnaire dans les communes résidentielles des plateaux Nord-Est, alors que le locatif social poursuit sa progression en rive gauche et dans la vallée Ouest.

« La plupart des logements sociaux sont situés sur la rive gauche de la Seine ; or les gens souhaitent en général habiter rive droite. »

L'opposition du centre à la périphérie, du nord au sud ou de l'est à l'ouest prévaut comme territorialisation des déséquilibres et des tendances ségrégatives, au détriment des appréciations plus nuancées sur les déséquilibres internes aux villes. Ce qui revient à dire que l'échelle adoptée pour un diagnostic de déséquilibre est assez large (au moins communale mais souvent pluricommunale) pour ne fâcher personne ; elle évite de qualifier de « rééquilibrage » certaines opérations, lorsque localement ce discours a du mal à passer. Quitte à les justifier ainsi après coup.

Exemples de propos de praticiens locaux

Roubaix

« Le développement de la ville de Roubaix est déséquilibré : les quartiers Nord sont dévalorisés, les quartiers Sud sont très attractifs. »

« L'objectif est d'inverser le processus de dépeuplement des villes-centres et de limiter l'étalement du périurbain de la ville vers la campagne. »

Grenoble

« L'individuel haut de gamme se localise en périphérie, dans le Grésivaudan et sur les coteaux. A l'inverse le Sud et la rive gauche du Grésivaudan sont des secteurs plus populaires. »

Le logement social public, globalement déficitaire, est concentré à 95 % sur quelques communes : Grenoble, Échirolles, Saint-Martin-d'Hères, Fontaine, Pont-de-Claix. Le maintien de la population de l'agglomération dans l'avenir ne se fera qu'au prix de la construction de 30 000 logements dont 7 500 logements sociaux en 20 ans (2000 à 2020) dont la répartition équilibrée entre les 23 communes n'est pas encore acquise. »

Annecy

« Au départ une forte spécialisation de l'offre des communes de l'agglomération hors Annecy conduit aujourd'hui à des blocages dans les tentatives de rééquilibrage, les communes sociales souhaitant se diversifier par rapport aux communes pavillonnaires. »

Lyon

Les grands constats et enjeux du Programme Local de l'Habitat reconnaissent l'échelle de l'agglomération et partent du déficit de logements sociaux à l'Ouest et de logements de standing à l'Est, un « prêt à penser » commode pour parler de déséquilibre d'agglomération, même si le déficit réel n'est pas à l'Ouest mais au centre pour d'autres interlocuteurs (voir ci dessus).

« Une politique de diversification et de rééquilibrage géographique de l'habitat a été entreprise (PLH). Mais l'offre nouvelle en logement social ne peut agir pour le rééquilibrage du peuplement qu'à la marge. »

« Les principaux déséquilibres à l'échelle de l'agglomération sont entre l'Est et l'Ouest, en ce qui concerne la répartition du logement social. La difficulté d'implanter du logement social dans l'Ouest provient non seulement des coûts fonciers, mais aussi de l'insuffisance dans ce secteur des savoir - faire et structures sociaux. En revanche les emplois, les services publics, les services sociaux et les besoins sont à l'Est. Des besoins en grands logements existent mais sont plus faciles à satisfaire dans l'Est, dans les grands quartiers sociaux où on trouve une diversité de tailles de logements. »

« Depuis 1990 on a tenté de résorber ce déséquilibre en produisant plus de logements sociaux dans l'Ouest notamment. Mais l'objectif de 15 % des mises en service n'y est atteint qu'à moitié. Quelques communes de la périphérie sont encore dépourvues de logement sociaux. Les besoins sont au centre : 55 % des demandeurs y résident. »

Rennes

A Rennes, « depuis 1980 on essaie de mener une politique qui institue le rééquilibrage de la programmation locative sociale entre la ville centre et les communes périphériques. »

La Rochelle

On s'appuie sur les organismes HLM pour densifier le centre et maîtriser l'étalement urbain.

En revanche les thèmes de la diversité qualitative, sensible et urbaine sont en retrait ou absents des démarches, de même que les nuances s'agissant de peuplement :

- âge, taille, morphologie du logement
- environnement du logement
- forme urbaine
- diversité territoriale et urbaine
- processus de valorisation/dévalorisation, notamment des centres
- nuances entre l'exclusion et la fragilisation, qui touche de plus en plus les classes moyennes en dehors des quartiers sensibles
- urbanisme et l'architecture pavillonnaire

La liberté de choix et la dynamique ascensionnelle des ménages dans le parc ne sont pas toujours perçues comme des variables explicatives des processus de valorisation et de dévalorisation ; il en est de même pour le rôle de l'offre dans ce processus d'évolution. Enfin, en privilégiant la grande échelle et donc la longue durée, cette territorialisation schématisée des déséquilibres, outre qu'elle n'est fondée que sur la seule répartition des logements sociaux publics, semble acquiescer une fois pour toutes ; on fait peu de cas des dynamiques à l'œuvre et de la nature réelle des déséquilibres en englobant les territoires dans un verdict global et quantitatif. Les diagnostics de déséquilibre ne distinguent pas les situations de pauvreté et d'inégalités, ni les situations de rupture ou les échelles réelles et différenciées de ces phénomènes.

- Mixité des fonctions urbaines : thématique , qui se distingue selon l'échelle:
- Une thématique centre / périphérie qui fait souvent apparaître les villes centres comme seuls ou principaux lieux de mixité des fonctions à La Rochelle, à Rennes, comme ailleurs.

Exemples de propos recueillis selon les agglomérations

Annecy

« Sur la grande couronne il faut avoir deux voitures. Dans l'agglomération et le district il n'y a pas de problèmes majeurs de services et de desserte. »

« La charte de développement commercial organise le développement des secteurs commerciaux périphériques et relance le commerce de centre à travers la ZAC de Courrier. »

Grenoble

« La périphérie est mal desservie en services. »

« Les politiques publiques incitent les communes de deuxième couronne à construire ou autoriser des programmes de logements sociaux, mais celles-ci connaissent pour la plupart de véritables problèmes de desserte : c'est là une contradiction forte dans les projets d'aujourd'hui. »

Rouen

« Dans cette logique, un certain nombre de communes péri-urbaines pouvant polariser le développement de la population dans un souci de diversité, de mixité et de desserte par les transports en commun ont été sélectionnées. »

« ...une accessibilité de plus en plus difficile des services d'agglomération qui sont situés dans le centre-ville de Rouen du fait de la topographie et des difficultés liées à la circulation automobile. »

« On observe une évasion croissante des actifs vers la périphérie, une aggravation du chômage dans le cœur de l'agglomération et une augmentation de la bi-motorisation : de plus en plus d'actifs résident en périphérie et travaillent dans l'agglomération. »

Roubaix

« ...réorienter le développement économique en favorisant une reconquête de la ville-centre : re-localisation des activités (dans le cadre du Schéma Directeur), renforcement de l'action commerciale dans les centres-villes, requalification des friches urbaines. »

- Une thématique de la proximité et de la centralité de quartier portée par la politique de la ville et les grands quartiers sociaux, plus ou moins monofonctionnels.

Autres exemples sur ce thème à propos notamment des quartiers

Le Mireuil à la Rochelle, Bloesme et Maurepas à Rennes, Teissère Villeneuve à Grenoble, Bron Parilly à Lyon...

Annecy

«Les quartiers vivent plutôt bien malgré quelques dysfonctionnements. Les services publics et de proximité y sont en général présents, il y a des commerces.»

« Dès qu'on peut dé-spécialiser les opérations de logements avec des locaux d'activité, commerciaux, des équipements communaux, des services publics, on le fait. Cela porte sur au moins le tiers de nos opérations.»

Grenoble

« Les grands ensembles voient leurs commerces de proximité disparaître au profit des grandes surfaces proches.»

« Il n'y a pas de problème de desserte du fait de la relative proximité des quartiers périphériques collectifs au centre.»

« Le commerce de proximité en cité n'est pas brillant. Localement il y a de fortes dépréciations comme à Fontaine.»

Lyon

« Les transformations d'usage des logements sociaux apportent une forme de réponse et sont encouragées par la Direction Départementale de l'Équipement : mixité des fonctions, commerces, bureaux. Il faut être à l'écoute des habitants et travailler sur « la gestion urbaine de proximité » (système de médiation, gardiennage ..)

L'accessibilité aux services est un des points forts de l'ouverture des quartiers, l'agglomération travaille dessus depuis longtemps ; aucun quartier n'est laissé à la dérive de ce point de vue. Le problème de certains quartiers n'est pas la présence de services mais la qualité du service rendu.»

« On ne connaît pas à Lyon de quartiers dépourvus d'offre de services, c'est plus un problème de qualité et de rapport avec la population. Vaulx-en-Velin et Vénissieux connaissent de fortes créations d'emplois en même temps qu'un fort chômage.»

« C'est l'environnement du logement qui s'avère déterminant aujourd'hui. S'agissant de la mixité et des services, les petits commerces ont du mal à y survivre, concurrencés par les zones commerciales proches. Les Services publics sont présents mais c'est leur qualité qui laisse à désirer (école) de sorte qu'ils ne sont pas des éléments de valorisation du quartier. Par ailleurs les ratios de services publics par habitant sont en défaveur de ces quartiers en général très peuplés. Bron Parilly est une ville de 8 à 10 000 habitants, sous équipée. Quant à l'emploi, il n'est pas absent de ces quartiers (notamment à Vaulx-en-Velin) en revanche il ne profite pas forcément aux résidents. »

Rouen

« Le concept de mixité est en relation avec la diversité de l'habitat : la diversité de l'habitat doit se faire dans le cadre d'une bonne intégration urbaine, qui a pour conséquence une mixité urbaine. »

« ...les difficultés de ces quartiers ne sont pas liées à une absence de mixité urbaine, mais bien plus à un problème d'image et à un sentiment d'insécurité. »

« Un certain nombre d'actions sont menées en faveur du maintien ou du développement des services dans les quartiers, ce qui participe à une lutte contre la ségrégation spatiale. »

Roubaix « C'est l'un des axes majeurs du Schéma Directeur qui a pour objectif de rapprocher les activités et les populations (avec, par exemple, l'émergence du site à vocation européenne « Eursanté » à proximité de quartiers en difficultés, site qui pose avec acuité le problème de l'adéquation entre l'offre de travail et la main d'œuvre disponible). »

En revanche, à travers cette enquête auprès des praticiens locaux, la vie des tissus urbains traditionnels, des centres secondaires, des pôles périphériques, les entrées de villes n'apparaît presque jamais. La question de l'offre scolaire comme structurante des choix résidentiels non plus. Les thèmes de la proximité et des niveaux d'offres, associés à celui de la mobilité ne sont pas abordés sinon exceptionnellement et superficiellement. Celui de l'échelle du mélange des fonctions et de leur territorialisation non plus.

Tels sont les éléments de base de la culture des acteurs urbains.

La conclusion est que les concepts de diversité de l'offre de logements et de mixité des fonctions urbaines, fusionnés dans des notions valises de mixité de l'habitat voire de mixité sociale, servent à qualifier assez couramment le fonctionnement de chaque agglomération et sont devenues des cadres habituels mais appauvris de la formulation des enjeux des agglomération et de leurs déséquilibres.

Comment, à partir de ce cadre conceptuel resserré, une action efficace est-elle possible ?

4.3 Des notions qui permettent les compromis

Dans la réalité les notions s'effacent au profit d'un compromis entre idéologie du mélange social, loi du marché et ségrégation acceptée.

Comment ceux qui, de bonne foi, ont souhaité inverser le cours des choses s'y prennent-ils ? Quels outils ont-ils trouvé à leur service ? Font-ils référence à la LOV et aux principes de diversité de l'habitat et de mixité urbaine ?

- **Dans les études de cas**³¹, choisies en fonction de leurs potentialités à mettre en œuvre ces principes, la LOV est rarement à l'origine des projets et joue

³¹ Il s'agit des opérations suivantes : Bron (69) la ZAC du Fort ; La Chapelle sur Erdre (44) la ZAC de la Source ; Metz(57) Quartier de la Grange au Bois ; Bassens (33) Quartier du Moura ; Roubaix(59) le

plutôt le rôle d'un cadre de référence auquel les actions sont rattachées. La LOV peut être invoquée de façon tactique par les élus, pour demander aux services de l'État la programmation de logements PLA. Par la suite, elle permet aux élus de se justifier devant la population riveraine qui craint l'arrivée de logements sociaux.

La LOV aurait pu être un véritable déclencheur de processus si ses décrets d'application avaient été offensifs et surtout si la volonté de l'État local d'appliquer la loi avait été réelle. Or, ce n'est pas ce que nous avons constaté. Les projets de mixité sociale et urbaine repérés proviennent plus d'un croisement entre la volonté politique des acteurs locaux et l'émergence d'un problème à résoudre.

Loin de s'imposer aux projets, la LOV les a donc rarement inspirés ; elle les a parfois légitimés après coup ; elle s'avère donc une référence ambiguë, convoquée en tant que de besoin, rarement pour lancer des opérations, plus souvent pour légitimer ou réorienter des projets dont les finalités sociales ne sont pas toujours évidentes.

- **La référence au local est importante**, chaque programme relevant d'une histoire spécifique et fonction d'opportunités diverses : changements de municipalité, prise de conscience, conjoncture économique, retournement du marché immobilier, réhabilitation du patrimoine, Grand Projet Urbain, Développement Social des Quartiers.

- **Les préoccupations sont diverses ou complémentaires** : rééquilibrage social mais aussi maîtrise de l'urbanisation, amélioration d'image et mise en valeur de quartier, réhabilitation globale, redynamisation économique, création d'équipements publics, lutte contre le déclin démographique, pénurie de logements.

- **Les obstacles sont multiples** : hostilité des résidents, carence de la promotion privée, équilibre financier des opérations, problèmes fonciers, complexité du montage et durée de vie des opérations.

- **Les outils également** : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, Zone d'Aménagement Concertée, logements sociaux, adaptation du Plan d'Occupation des Sols, équipe d'animation, Grand Projet Urbain, équipements publics, démolition-reconstruction : toute une panoplie de procédures qui s'emboîtent et se complètent.

- **Les volontés politiques** viennent au secours d'opérations de logements sociaux ou de réhabilitations. De prime abord, les riverains ou habitants refusent souvent les projets proposés. D'abord conflictuel, le débat qui s'instaure entre population et pouvoirs locaux s'avère bénéfique, chaque partie prenant en compte le positionnement et les arguments de l'autre. Les programmes s'en trouvent en conséquence modifiés dans leur forme et leur contenu. Il peut alors en découler un urbanisme et des produits logements nouveaux.

Le compromis trouvé se fait aussi parfois au détriment du respect des principes de la LOV mis en avant au départ. Des principes d'action affirmés globalement peuvent donc déboucher sur des stratégies de consensus ou d'armistice locaux lors de leur mise en œuvre locale, dont ils font les frais.

- **les marchés locaux du logement ou du foncier** sont déterminants : un contexte immobilier de crise ou de détente influe sur les réalisations et les logements sociaux qui deviennent de ce fait variable d'ajustement pour équilibrer des opérations en cas de récession et de carence de l'offre privée ; ou inversement, en cas de tension lorsque les prix fonciers sont élevés et qu'une bonne rentabilité est attendue.

4.4 Des orientations qui donnent du sens à l'action publique³²

Les notions de diversité de l'habitat et de mixité des fonctions déterminent plus un horizon de l'action vers lequel il faut tendre, que des consignes opératoires propres à finaliser l'action concrète, à guider sa mise en œuvre, et à recréer une diversité et une mixité réelles

Si la diversité de l'offre de logements et la mixité des fonctions peuvent créer les conditions de la mixité sociale, la réalisation s'avère le plus couramment aléatoire et affaire d'opportunités.

Par défaut d'un modèle nouveau³³ de développement résidentiel plus que par choix positif, l'idée d'une ville duale (tissu urbain traditionnel contre ghetto) imprègne les représentations et change le regard que la ville se porte à elle-même en renouvelant les schémas mentaux³⁴ qui président au développement urbain : mixité fonctionnelle et sociale = développement de la ville sur elle-même.

Habités par ces représentations, les acteurs publics du logement sont à même d'en traduire les principes en politiques et en actions ; l'action concrète met en œuvre des programmes qui, *in fine*, illustrent assez bien ces principes de diversité et de mixité.

De fait, l'absence fréquente de diagnostics sérieux portés à échelle fine favorise chez les acteurs publics du logement – cela aussi a été vu - un discours globalisant, incantatoire et indolore, amalgamant assez facilement peuplement et logement ; discours souvent peu exigeant localement en matière d'objectifs chiffrés et de résultats sociaux tangibles.

Dès lors, tout programme neuf associant collectif et individuel, locatif et accession, public et privé à l'échelle du quartier est réputé satisfaire aux exigences d'une mixité définie schématiquement et en négatif comme rejets simultanés du grand collectif et du pavillonnaire ; comme mélange, dosage et réarrangement de ses formes recomposées et retravaillées.

³² « Une fonction de mythe mobilisateur : Au delà de leur significations propres, ces concepts ont une fonction commune ; ils jouent un rôle de mythe mobilisateur pour l'action publique. Autrement dit ils formulent chacun un horizon pour l'action publique sans que celui-ci puisse être atteint. Il ne s'agit pas d'attendre d'eux une opérationnalité directe, une capacité à donner une forme précise à l'organisation urbaine, mais davantage une capacité à inspirer les politiques publiques, à leur donner du sens. » Daniel BEHAR ; Note du 2 décembre 1999 jointe en annexe.

³³ Et notamment cette impossibilité à penser la ville pavillonnaire ou émergente, politiquement incorrecte.

³⁴ Y Chalas . *La ville émergente. Plan Construction et Architecture* . 1997

• Lors de la création de nouveaux quartiers

Aux prises de position, facilement généreuses parce que globales, succède au niveau de l'action une navigation à vue en fonction des circonstances et des débats micro-locaux ; les objectifs affichés au départ en sortent édulcorés, ramenés au rang des bonnes intentions. Quant aux résultats concrets, ils sont la plupart du temps difficiles à apprécier au filtre de la Loi d'Orientation pour la Ville.

C'est particulièrement le cas pour la ZAC dont – il a été dit plus haut qu'elle est la procédure la mieux adaptée à la création d'une diversité d'offre de logements.

Par exemple à la ZAC du Fort de Bron, commune de l'agglomération lyonnaise, on constate un décalage certain entre les intentions annoncées de créer beaucoup de logements sociaux dans un programme dense, et la réalisation d'une ZAC peu dense et peu sociale avec beaucoup de logements intermédiaires.

« On ne croit pas à la mixité sur les paliers... la mixité est un concept flou... explicitement, elle a peu compté dans la révision du Plan d'Aménagement de Zone... Le front des associations a bloqué le dossier d'approbation initial (de la ZAC)... la dé-densification du projet n'est pas apparue suffisante... On a utilisé l'argument de la saturation des voies mais en fait on était contre le collectif... comme il y avait des difficultés de commercialisation ça arrangeait la commune... La démarche sur les logements abordables et alternatifs arrive à point nommé pour faire redémarrer l'opération... Dans l'argument de vente des pavillons on dit aux gens qu'ils sont dans le bon secteur scolaire... On a absorbé la charge foncière en densifiant les pavillons... finalement on fait une mixité par le haut tenant compte du fait que la commune est déjà bien représentée en logements sociaux et en Zone Urbaine Sensible... La dé-densification du programme a permis de faire baisser le nombre de PLA qui devait être de 30 % ... Mais le marché ne justifiait pas une telle dé-densification ... On a dénaturé le parti d'urbanisme devenu trop lâche au nom d'une forme urbaine plus discrète pour ne pas effrayer les riverains (les électeurs)... finalement on a évité le marquage socio urbain du quartier ».

A la ZAC de la Source à La Chapelle sur Erdre proche de Nantes , malgré le handicap du nombre important de logements sociaux réalisés lors du démarrage de la ZAC, les promoteurs finissent par venir.

« La diversité de l'habitat est un objectif de la municipalité pour la Zone d'Aménagement Concerté de la Source, par-delà l'obligation Loi d'Orientation pour la Ville qui s'impose à cette commune et l'objectif de son Programme Local de l'Habitat, de passer de 4 à 12 % de logements sociaux. Les logements sociaux ont été les premiers à se concrétiser avec une affectation massive de Prêts Locatifs Aisés ; parallèlement les promoteurs privés s'alarment de tous ces logements sociaux et boudent le site. Ils s'en retirent même. La ZAC est vécue comme une zone urbaine dense, en décalage avec l'image de la commune ; son image finale n'est pas perçue. Des immeubles sont jugés trop hauts, certaines formes trop expérimentales par rapport à une demande portée sur le classique. Le redémarrage est dû à la relance immobilière et au blocage foncier dans le Plan d'Occupation des Sols. Les loyers de sortie des logements sociaux sont élevés. La présence d'immeubles est critiquée par la population voisine. On a peu de contact avec les gens des immeubles ; au total le bilan est positif, le charme du cadre de vie chapelin n'est plus réservé aux seuls accédants ».

A la ZAC de la Grange aux Bois à Metz, des adaptations successives du PAZ se font au gré des demandes.

« Absence générale de préoccupation de mise en œuvre de la LOV ; la ville de Metz a cependant toujours maîtrisé le panachage en matière de mixité des fonctions urbaines et de diversité de l'habitat. En fait la diversité existante de l'habitat provient pour une large part de l'adaptation du Plan d'Aménagement de Zone à la demande de la clientèle répercutée par les promoteurs auprès des techniciens et des décideurs ; plus d'individuel apporte plus de stabilité sociale et correspond au désir des habitants. Il ne faut pas réaliser à la Grange aux Bois ce qui a été fait à Borny, tout proche (grand ensemble).

Mais il est très difficile de maîtriser les propriétaires et locataires présents sur la zone. La Grange aux Bois n'est plus un enjeu prioritaire pour la ville ; un équilibre dans le peuplement semble aujourd'hui atteint, de même qu'une bonne cohésion sociale ».

On devait faire 1/3 de logements locatifs et 2/3 d'accession... mais la ville a dû réaliser plus de locatifs pour densifier les axes structurants de la zone. Le développement du technopôle à proximité a accentué sa vocation d'habitat au détriment de l'emploi et des bureaux. Des opérations de construction libre ont été prévues pour tendre vers un meilleur équilibre financier de la zone. L'image de la zone et les difficultés de commercialisation ont empiré lorsqu'on a voulu faire des économies sur les espaces verts et que l'OPAC a continué ses opérations dans la zone Nord. Pour diversifier l'habitat, la ville a décidé de créer sur la ZAC un petit « Neuilly » qui réponde à la diversité des demandes et permette d'améliorer la commercialisation des lots ; une plus grande variété et une plus grande diversité sont introduites dans les formes urbaines et la densité du bâti. Pour s'adapter au tassement de la demande on a augmenté la taille des lots de maisons à bâtir...

Le nombre de propriétaires dans le quartier rendrait les habitants assez intolérants à l'égard du comportement des jeunes ; certaines activités sportives et culturelles nécessiteraient d'aller en ville. On assisterait depuis quelques années à une dérive sociale dite « sensible ». L'OPAC va réaliser 70 logements sur les derniers terrains de la ville. La ville a eu du mal à accepter ce dernier projet. L'OPAC a de plus en plus de mal à trouver des candidats (locataires) correspondant au profil résidentiel de la Grange aux Bois ».

• Lors de réalisations en tissu urbain constitué

L'affichage de la LOV et de ses principes est plus implicite qu'explicite puisque ces tissus sont réputés mixtes et divers. Les résultats sont incertains et en devenir. Dans les centre-villes, les quartiers en requalification, les interventions au nom de la mixité et de la diversité présentent des objectifs un peu différents. Il ne s'agit plus de la création *ex nihilo* d'un morceau de ville comme avec la ZAC ou le lotissement puisqu'en tissu constitué ville et société préexistent.

Il faut en réformer le tissu social et urbain. Le POS et les règlements d'urbanisme n'apparaissent pas *a priori* comme des obstacles, encore que des adaptations soient parfois nécessaires. Ils n'offrent pas non plus de ressources particulières de ce point de vue.

C'est par une action correctrice (la cohorte des « re » : requalification, réhabilitation, rénovation, revalorisation, remise en état, remise en marché...) sur ce tissu déjà constitué, social et urbain, que l'on peut agir, de sorte que les résultats seront à la fois discrets et profonds et mêleront de façon indissociable le social et l'urbain.

- **Les OPAH** : les principes de la Loi d'Orientation pour la Ville font donc l'objet d'un affichage discret au départ puis s'effacent devant l'ampleur de la tâche ou la globalité de l'objectif.

Les résultats souvent appréciables, sont difficiles à évaluer dans les termes de la LOV, notamment dans la durée. S'il s'agit bien de diversité et de mixité à reconquérir, la LOV n'est pas toujours l'outil adéquat, notamment dans les centres existants où les tissus tant sociaux qu'urbains, diversifiés au départ, n'ont pas la malléabilité qui permet aux statuts d'occupation, formes urbaines, cellules logement, d'évoluer facilement. Le travail dans des tissus existants permet, dans le cas des OPAH, de mettre en avant des objectifs directement urbains puisque le tissu est réputé mixte et divers. Cependant la mixité sociale et urbaine est en défaut par dérive immobilière, vétusté, inadaptation des logements aux conditions et modes de vie actuels ; de sorte que les objectifs de reconquête sociale sont presque toujours associés aux objectifs de requalification du quartier : maintien de la population existante la plupart du temps âgée ou démunie, ouverture à une population rajeunie par remise sur le marché de logements accessibles, diversification des tailles de logements, lutte contre la vacance, requalification de la fonction de centre et transformation de son image à travers un travail sur les façades et les espaces publics.

Par exemple l'OPAH du centre de GAP

« A Gap, la LOV ne semble pas avoir joué le rôle déclencheur de l'OPAH sur le centre ancien ; en revanche, les problèmes habituels des centres anciens tels que difficultés de circulation et de stationnement, dépérissement du commerce, vacance des logements, vétusté et insalubrité, perte de fonction et d'image urbaine, constituaient bien une forte incitation à agir. La mixité sociale est néanmoins un objectif affiché par l'OPAH. Une conjonction de partenaires et d'initiatives favorables a abouti à des résultats quantitatifs et qualitatifs inespérés au départ ; une réelle revitalisation du centre s'en est suivie, visible et palpable... Par delà ce résultat urbain globalement positif il faut rechercher les résultats en termes de mixité sociale. Ceux-ci sont difficiles à évaluer.

En l'absence d'un bilan détaillé, on observe comme partout la faiblesse du nombre des logements conventionnés réhabilités et l'importance des loyers libres ; l'ouverture - recherchée et réalisée - de ce centre à d'autres ménages et d'autres acteurs (commerçants, bailleurs sociaux, étudiants) est néanmoins appréciable ».

L'OPAH des quartiers Ouest et de l'Epeule à ROUBAIX

« A Roubaix, pour l'OPAH des quartiers Ouest-l'Epeule, la LOV n'est pas l'élément déclencheur ; elle est bien invoquée mais comme référence formelle dans la négociation. D'ailleurs la diversité de l'habitat est réelle dans ce quartier. Le concept de ville renouvelée, en revanche, inspire l'ensemble de la politique urbaine au début des années 1990, Schéma Directeur et Programme Local de l'Habitat, et semble avoir plus nettement inspiré l'OPAH.

Les objectifs habituels d'une OPAH figurent : maintien, ouverture, renforcement du tissu et de l'attractivité, Résorption de l'Habitat Insalubre, façades et espaces publics, compléments d'aides locaux, avances... les résultats sont indéniables (ils ne peuvent pas être niés), ce qui est une autre façon de dire qu'ils sont difficiles à évaluer.

La spirale perverse de la vacance, de la baisse des loyers et de l'immobilier puis du déclin commercial est enrayée ; qualitativement le cadre de vie est amélioré et apprécié. On a maintenu la mixité sociale existante grâce à la diversité de l'habitat, si on ne l'a pas augmentée. Mais une tentative de bilan admet qu'en maintenant la population fragile on n'a pas permis de renouveler suffisamment l'image du quartier (manque de visibilité), que le dispositif mis en place ne permet pas de combler le retard du quartier en matière de réhabilitation, notamment par manque de moyens. L'OPAH a surtout contribué à améliorer le confort des populations en place, mais il semble qu'une diversité « par le haut » soit nécessaire, diversité à laquelle la LOV n'apporte pas de solution. En définitive, un quartier qui semble hésiter entre politique de la ville (Développement Social Urbain, Zone Franche Urbaine, Grand Projet Urbain) et renouvellement urbain sans trouver de solution véritablement adéquate.

- **Les opérations de réhabilitation de cités dégradées :** l'affichage des principes est discret, les objectifs sont larges, l'action plus aléatoire, les programmes mieux suivis, les résultats plus attendus, plus contestables et plus incertains dans la durée.

Ces opérations concernent ici au contraire des secteurs périphériques en voie de marginalisation sociale et urbaine, justiciables de la politique de la ville, mais qui n'ont pas toujours le statut de Zone Urbaine Sensible. Elles sont handicapées sur le plan de la diversité par la monofonctionnalité des quartiers concernés et souvent par la présence d'un seul bailleur et d'un seul statut de logement, le locatif social en collectif. L'objectif est en général un changement d'image du quartier sur la base d'équipements et de types de logements nouveaux et/ou améliorés et d'intervention sur l'espace public. La difficulté réside dans l'objectif de rénovation sociale qui fait hésiter sur la part des logements nouveaux ouverte à d'autres populations et celle réservée aux habitants.

On ne sait pas répondre à la question de savoir si le changement d'image du quartier doit résulter d'une amélioration des conditions de vie des ménages résidents ou d'une ouverture du quartier à d'autres ménages et d'une banalisation sociale ; en général on essaie de concilier les deux³⁵. le résultat est souvent moyen, incomplet de ce point de vue, et en devenir.

³⁵ Cf rapport Brévan...

La démarche de renouvellement du quartier du Moura à Bassens (Gironde)

« A Bassens (33), la transformation en une résidence HLM ordinaire d'une ancienne cité de transit de 160 logements par une opération de renouvellement urbain a été articulée à une maîtrise d'œuvre sociale et architecturale, afin de rendre les habitants du quartier partenaires des choix de renouvellement. Le projet d'aménagement du quartier est basé sur la création d'une voie, sur la démolition de logements collectifs ; la réhabilitation d'autres logements collectifs en logements intermédiaires et la construction de pavillons avec patios afin d'attirer de nouveaux habitants. Les résultats immédiats de cette opération sont bons, ré-appropriation des logements intermédiaires, arrivée de nouveaux ménages dans les pavillons. Néanmoins, des problèmes de cohabitation demeurent, ainsi que des problèmes de gestion locative, de gestion des espaces publics, d'équipement du quartier. Des habitants sont partis. L'image de la cité a changé, les logements sont plus variés et demandés notamment les pavillons ; une clientèle nouvelle est venue qu'il a fallu décevoir dans un 2^{ème} temps pour privilégier des demandes d'habitants du quartier. Le sentiment d'intrusion se répand chez les « autochtones » à mesure que le quartier se banalise. La taille modeste de l'opération ne favorisait pas l'objectif de mixité ».

La démarche de réhabilitation du quartier de la Sablière à Rouen (Seine-Maritime)

« A Rouen, le quartier de la Sablière est situé dans une Zone Urbaine Sensible de 2 500 habitants en voie de ghettoïsation au début des années 1990 ; le contrat de ville a favorisé la mise en œuvre d'un processus de reconquête qui s'inspirait directement des principes de diversité et de mixité. On mise ainsi sur le changement d'image du quartier basé sur une transformation profonde des espaces extérieurs décrits dans un schéma d'aménagement. Ouverture du quartier et volonté de faire disparaître le ghetto à travers un projet de quartier défini en concertation avec les habitants, projet de quartier comprenant de nouveaux équipements dédiés ou non au quartier. On agit directement sur la mixité sociale en démolissant 3 petits immeubles collectifs en PLR et en relogant des familles dans des pavillons et des maisons de ville sur le même site, ou à sa proximité ; par ailleurs 125 logements semi collectifs ou individuels superposés seront construits, comme produits attractifs dont le tiers sera ouvert aux non résidents. L'évaluation de ces actions et les résultats attendus sur la réévaluation de l'image du quartier sont encore à venir ».

CONCLUSION

- ***Les principes de la LOV seraient-ils entrés dans la culture de base des acteurs à leur insu ? Les actions qui en illustrent la mise en œuvre sont-elles réellement évaluables à l'aune de ses principes ?***

Les principes de diversité et de mixité proposent les conditions du brassage social, du lien social et du mélange des fonctions. Ils n'en sont pas la réalité. Ils entendent créer les conditions de l'insertion mais ne créent pas l'insertion sociale même, qui ne se décrète pas. Celle-ci ne dépend pas que de la création de logements mais aussi d'autres facteurs, d'autres politiques : attribution de logements, solidarité, formation...L'insertion se prête-t-elle aisément à l'évaluation ? Sans doute pas en tant que finalité globale ; Une action qui prétend en créer les conditions l'est-elle ? Ne verse-t-on pas dans l'idéologie dès qu'on approche de trop près la composition sociale, même à travers l'offre de logement ? Le flou de l'application n'est-il pas une nécessité au regard des principes ?

S'agissant de diversité de l'habitat, les outils de mise en œuvre sont-ils à même de cibler un type de ménage, une population ? On peut en douter dans la mesure où le logement social, outil cardinal de cette politique, abrite potentiellement une grande diversité de ménages. C'est dire que la diversité de l'habitat, peut difficilement recevoir un contenu local normatif et précis en termes de quantités de logements.

Dans la mesure où des diagnostics de diversité sont rarement proposés en amont, où aucun document exigeant ne guide l'action, et parce que la question cruciale de l'échelle de la diversité n'est pas élucidée, l'évaluation des réalisations est malaisée. La réponse est sans doute nuancée, entre prise en considération, illustration et application conforme des principes de la LOV.

Pour l'heure on conclura avec Daniel Béhar que mixité et diversité sont des objectifs qui servent à orienter les politiques, des constats problématiques qui servent à s'interroger, des flèches plutôt que des cibles, des perspectives donnant sens à l'action publique. En revanche elles n'offrent aucune recette et ne permettent pas de finaliser l'action.

- ***Assurer la mise en œuvre des principes de la LOV par le projet plutôt que par le plan ?***

Le plan d'urbanisme peut-il réellement continuer d'encadrer le développement social et urbain dans la mesure où il est fortement remis en cause comme référence lointaine, de cadrage plus que d'action, référence insuffisamment directive et peu adaptée au développement de la ville sur elle-même, outil contre productif homogénéisant la forme bâtie, ignorant les situations de marché. Si la diversité et la mixité réelles sont de l'ordre de la réalisation plutôt que de la conception, du projet plutôt que du principe, le plan d'urbanisme, impropre à maîtriser la destination sociale de l'espace ou à fixer l'échelle véritable de la mixité n'est-il pas remis en cause ? Ne doit-on pas laisser au projet urbain le soin de définir à échelle voulue la diversité et la mixité concrètes ?

C'est ce que propose en substance la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain.

Les réponses des lois SRU et UH

- L'appel à une cohérence d'ensemble des politiques sur les territoires d'agglomérations, en matière d'aménagement, habitat, déplacement, équipements, protections...tant à l'échelle globale que locale.
- Un ensemble de dispositions déclaratives que les rédacteurs des SCOT et des PLU auront à faire figurer dans ces documents : ils auront notamment à déterminer les conditions permettant d'assurer ... la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural...pour la satisfaction sans discrimination des besoins présents et futurs en matière d'habitat... Les PLU ont à préciser les besoins en matière d'équilibre social de l'habitat et dans leur PADD ils peuvent désigner les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, les espaces de centralité à créer ou développer, les actions de renouvellement urbain à prévoir. Le PADD dessine donc en creux des espaces de projets immobiliers urbains et sociaux (logements, services...) dans les tissus existants, des îlots identifiés...Auparavant les diagnostics figurant obligatoirement dans ces documents auront fait ressortir les besoins en matière d'équilibre social de l'habitat.
- L'appel à la dimension de projet et non plus une vision strictement réglementaire de l'urbanisme : Dans les PLU la localisation précise des projets et secteurs d'intervention ; l'obligation de définir des orientations d'urbanisme et d'aménagement en vue de favoriser le renouvellement urbain ; La faculté de définir des prescriptions ou orientations localisées pour préserver les centres villes et les centres de quartier, les développer ou en créer de nouveaux et pour réhabiliter ou restructurer îlots, quartiers ou secteurs, immeubles.
- Un ensemble de mesures levant les contraintes générales sur l'occupation du sol, avec notamment l'abandon de la technique du zonage dans les PLU, l'affectation d'une zone à un usage principal ou exclusif d'obligatoire devenant facultative. Le monofonctionnalisme issu de la charte d'Athènes est donc atténué plutôt qu'abandonné. Enfin, les SCOT n'auront plus à déterminer la destination générale des sols.

Ainsi plus précisément :

- Il ne sera plus possible d'imposer une superficie minimale aux parcelles constructibles sauf contraintes techniques.
- Il sera possible de dépasser de 20 % les COS si la partie excédentaire doit accueillir des logements sociaux.
- Le PLU peut en zone urbaine instituer une servitude visant pour une durée de 5 ans à interdire les constructions ou installations dans l'attente de l'approbation d'un projet global, ou à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect de l'objectif de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit.
- Le PLU peut dispenser les travaux de transformation ou d'amélioration de la réalisation d'aires de stationnement.

Enfin, pour mémoire rappelons l'obligation de réaliser des logements sociaux dans les communes urbaines qui en sont dépourvues ou en ont trop peu. Inversement il est prévu une limitation du rythme de construction de logements sociaux pour les communes en comptant trop (35%).

Les questions qui demeurent

- Le poids des habitudes devant des exigences et méthodes nouvelles ; la loi SRU propose les conditions d'un urbanisme différent, fondé sur une injonction au projet qui prendra au dépourvu nombre de collectivités peu habituées à se projeter dans l'avenir pour en tirer les conséquences spatiales, immobilières. Et ce d'autant que nombre d'exigences relèvent de l'affichage sans contrôle réel ultérieur.

La logique de projet renvoie à des procédures et des phasages dans le temps pour en assurer la faisabilité et passer de l'intention à la réalisation, ce qui est bien moins confortable que la logique du zonage... Dès l'approbation du PLU certains projets affichés seront opposables, vaudront obligation de faire, obligation d'acheter³⁶, ou nécessiteront immédiatement prise de DUP, ... bref une stratégie bien rôdée et une cohérence absolue entre intentions, orientations, prescriptions et graphisme seront nécessaires.

Certaines dispositions comme le COS sont maintenues dans la loi SRU alors que la densité maximale peut être un frein redoutable à la diversification de la forme urbaine et donc de l'offre d'habitat. D'autres existaient déjà comme la non obligation de créer des emplacements de stationnements, la prise en compte par les rapports de présentation des POS des objectifs de diversification de l'habitat (LOV) ou la possibilité de mixer dans un même bâtiment des logements privés et publics (LOV)., le droit de préemption urbain...Elles n'avaient pas fait preuve de leur efficacité.

- Le contexte actuel de globalisation de l'économie s'accompagne d'un retour au local et tout particulièrement au projet de développement économique local. Sur ce thème, les territoires savent qu'ils sont en concurrence entre eux, et cherchent donc des positionnements stratégiques différenciés et adaptés à leur propres caractéristiques voire aussi à celle du « marché ». La logique entrepreneuriale appliquée à la gestion urbaine, le "marketing territorial" ont fait leur entrée depuis peu dans les politiques publiques. Cependant cela risque de conduire à accentuer les disparités territoriales et sociales, et sans une intervention cohérente de l'ensemble des acteurs, l'on pourrait bien voir apparaître alors toute la contradiction qu'il y a entre une telle approche et la recherche de solidarité. C'est vers la résolution de ce type d'hypothèse-risque ou de contradiction que le renouveau de la planification territoriale doit se pencher en priorité³⁷.

³⁶ L'instauration par une commune de la servitude de 5 ans sur un terrain, devra être justifiée dans le rapport de présentation du PLU pour être applicable. Elle laissera à la commune le temps de préciser son projet. En revanche elle vaudra immédiatement mise en demeure d'acquiescer pour la commune.

³⁷ La substance de ce § est extraite d'une note du CETE Méditerranée à la DGUHC.

- La notion de projet public et l'instrumentalisation de l'espace et de l'urbain aux fins d' « édification du social » ont subi un cuisant échec avec le départ des classes moyennes des grands ensembles. Tout projet public d'ampleur n'est-il pas désormais condamné par la liberté qu'ont les classes moyennes et supérieures de s'établir, entre soi, à l'écart des sites dont les politiques publiques se saisissent pour y (re)créer de la ville et de la société³⁸ ?

³⁸ ...l'espace acquiert une nouvelle signification et une nouvelle fonction. En fait dans un système marqué par la flexibilité, la précarité et la concurrence interindividuelle, il retrouve sa fonction initiale de réducteur des incertitudes, il reprend son office ancien, celui de constituer une ressource physique permettant aux individus de déployer des tactiques empiriques de contournement, de repli et de fuite... c'est à dire de maîtrise de leur environnement immédiat ou de prise de distance à l'égard des injonctions sociales et économiques qui les menacent ou les déstabilisent. En d'autres termes l'espace de la résidence ne peut plus être soumis à la conception publique qui l'instrumentalisait en en faisant un outil d'édification du social et un facteur d'intégration de l'ordre collectif. Philippe Genestier. Séminaire « vers un urbanisme de la maison » L'Isle-d'Abeau.

3 octobre 2000. Contribution écrite

BIBLIOGRAPHIE

1. **AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE, LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE SES PRINCIPES ET LEUR TRADUCTION : EXPLICATION, CONSTATS, QUESTIONS**, Octobre 1991, 95p
2. **ARGOUD Marcel, INTRODUIRE LE MARCHÉ DANS LES COMMUNES HLM**, Études Foncières n°69, Décembre 1995, pp10-11.
3. **BATHELLIER Virginie, PELTIER Bruno, CONDITIONS DE LA MIXITÉ EN QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL. BILAN DES RECHERCHES, ÉTUDE, ENTRETIENS ET ANNEXES**, Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, Paris, Agence d'études urbaines Laurence Dini, Paris, Agence Rousseau, Paris, avril 1994, 707p.
4. **BEHAR Daniel, L'HABITAT : UN ENJEU DE SERVICE PUBLIC**, Études Foncières n°71, Juin 1996, pp19-23
5. **BERTHIER Isabelle, LES CLEFS DE ST PIERRE : CONCERTATION ET MIXITE**, Diagonal n°103, Octobre 93, pp24-26.
6. **BERTRAND Georges, COMMENT RÉDIGER LES ARTICLES 15 DES POS ?**, Études Foncières n°58, Mars 1993, pp19-24.
7. **BERTRAND Georges, MIXITÉ, LES POS, OUTILS DE DIVERSITÉ DE L'HABITAT ?**, Études foncières n°59, Juin 1993, pp6-12.
8. **BOURJAILLAT Vincent, RÉURBANISER LES GRANDS ENSEMBLES**, Études Foncières n°67, Juin 1995, pp21-27.
9. **BREMAN Claude, MISE EN OEUVRE DE LA LOI SUR LA VILLE, LE POINT DE VUE D'UN DDE**, Les cahiers de l'habitat, n°20, Février 93, pp82-83.

10. **CARREZ Gilles, LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE. DIVERSITÉ DE L'HABITAT. BILAN ET PROPOSITIONS POUR LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS. RAPPORT AU MINISTRE DU LOGEMENT**, Paris-la-Défense, Ministère du logement, 1994, 22p plus annexes.
11. **CHAMBOREDON Jean-Claude, LEMAIRE Madeleine, PROXIMITÉ SPATIALE ET DISTANCE SOCIALE, LES GRANDS ENSEMBLES ET LEUR PEUPLEMENT**, Revue française de sociologie, XI, 1970, pp3-33.
12. **CLUZET Alain, RECONCILIER LE DROIT ET LA VILLE**, Études Foncières n°57, Décembre 1992, pp 15-18.
13. **CNRS, Cité Plus, ZELIG, MELTE, Plan Construction, LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE, SÉMINAIRE CHERCHEURS DÉCIDEURS**, Collection Recherches N°20, Programme Socioéconomique de l'habitat, Plan Construction et Architecture, Mai 1991,160p.
14. **COMBY Joseph, LE CYCLE DE L'IMMOBILIER**, Études Foncières n°56, Septembre 1992, pp4-5.
15. **DDE - Moselle - Service urbanisme, L'APPORT DE L'ÉTAT À LA DÉFINITION DES POLITIQUES URBAINES DANS LES POS À TRAVERS LE PORTER À CONNAISSANCE**
16. **DECHAMBRE Rémi, PROSPECTION FONCIÈRE EN SECTEUR HLM**, Études Foncières n°71, juin 1996, pp24-30.
17. **DELARUE Jean-Marie, REFLEXIONS SUR LE DROIT À LA VILLE**, Droit et Ville, IEJUC, Colloque de Toulouse, n°34, Septembre 1992, pp77-86.
18. **DELEVAUX Cécile, LES PORTER À CONNAISSANCE : TRADUCTION LOCALE DES OBJECTIFS DE L'ÉTAT**, Les cahiers de l'habitat n°20, Février 1993, pp42-45.

19. **DELLUC Manuel, MONTREUIL, ELOGE DE LA MIXITE**, Moniteur Architecture, n°40, Avril 1993, pp17-22
20. **DREYFUS Monique, LE LOGEMENT ENTRE CONTINUITÉ ET RUPTURES**, Diagonal 113, juin 1995, pp44-47.
21. **DRIANT J.C (textes réunis par), HABITAT ET VILLES : L'AVENIR EN JEU**, L'Harmattan, Plan Construction et Architecture, 1992, 161p.
22. **EMANGARD Henri, LA SPÉCIALISATION FONCTIONNELLE DE L'ESPACE**, Urbanisme hors-série, Février 1993, pp13-18.
23. **GALLONI D'ISTRIA Marc, VILLES : CE QUI VA CHANGER**, Moniteur des TPB, n° 91/4, 25 janvier 1991, p26-29.
24. **GENESTIER Philippe, LE PEUPLE ET LE BOURGEOIS**, Urbanismes et architecture, n° 251, Octobre 1991, pp82-85.
25. **GENESTIER Philippe, LE PIÈGE DES MOTS, LA FORCE DES CHOSES**, Diagonal n°106, Avril 1994, pp51-54.
26. **GOZE Maurice, LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE, RECUEIL DES CONFÉRENCES SUR LA LOV DE NOVEMBRE 1991**, Bordeaux SGAR (1ère journée de formation des chefs de projet et des techniciens des collectivités locales, organisée par la CPAU Aquitaine), Novembre 1991, pp5-13.
27. **HEYMANN-DOAT Arlette, L'ÉLABORATION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE**, Ministère de l'Équipement, du logement, des transports et de l'espace, Direction de la construction, Mars 1992, 110p.
28. **HOCREITERE Patrick, DESMAREST-PAREIL Agnès, PANICHI-BEVILACQUA Laure, LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE. POUR LA MAÎTRISE ET L'ÉQUILIBRE DES VILLES. LA LOI VIENT D'ÊTRE ADOPTÉE PAR LE PARLEMENT**, Téléx DAU, n° 31-32, Septembre 1991, pp3-8 et 16-17.

29. **JACQUOT Henri, CHRONIQUE DE LÉGISLATION, LA LOI D'ORIENTATION POUR LA VILLE**, Actualité juridique - Droit administratif, 20 décembre 1991, pp892-900.

30. **JACQUOT Henri, D'UN URBANISME DE SÉPARATION À UN URBANISME DE MIXITÉ**, IEJUC - Droit et Ville n° 34 - Colloque de Toulouse, Septembre 1992, pp87-103.

31. **JEGOUZO Yves, DÉCENTRALISATION ET SOLIDARITÉ**, Études Foncières n°60, Septembre 1993, pp6-13.

32. **LACAZE Jean-Paul, LA CRISE, LES VILLES ET LE LOGEMENT**, Urbanisme n°220, Juillet 1987, pp53-56.

33. **LACAZE Jean-Paul, LES FRANÇAIS ET LEUR LOGEMENT**, Presses des Ponts et Chaussées, 1989, 250p.

34. **LEMONIER Marc, L'ECHEVEAU DE MARLY**, Diagonal n°103, Octobre 1993, pp 27-28.

35. **LEVY Jean-Pierre, LES DYNAMIQUES SOCIO-SPATIALES DES MARCHÉS IMMOBILIERS**, Revue d'Économie Régionale et Urbaine n°3, 1995, pp501-526.

36. **MARIELLE Delphine, OFFRE FONCIÈRE, L'IMPOSSIBLE MOBILISATION DES TERRAINS PUBLICS**, Études Foncières n°64, Septembre 1994, pp13-17.

37. **MERLIN Pierre, LA CROISSANCE URBAINE**, PUF, Que-sais-je n°1843, 1994pp94-104.

38. **MESMIN Georges, URBANISME ET LOGEMENT, ANALYSE D'UNE CRISE**, PUF - Collection Libre-échange, 1992, 173p.

39. **MOÏSE Paul, ILE-DE-FRANCE : POLITIQUE FONCIÈRE EN PREMIÈRE COURONNE**, Études Foncières n° 61, Décembre 1993, pp10-14.

40. **PANICHI Laure, LA PRISE EN COMPTE DE LA DIVERSITÉ DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME DEPUIS LA LOV**, CETE Méditerranée, DSTU, Octobre 1994, 18p.
41. **PIRON Olivier, LOGEMENT ET URBANISME APRÈS LA LOV**, Les cahiers de l'habitat n°20, Février 1993, pp77-80.
42. **PIRON Olivier, MIXITE URBAINE, COMMENT INSERER CHAQUE QUARTIER DANS LA VILLE**, Études Foncières n°56, Septembre 1992, pp6-8.
43. **REFLEX, ESQUISSE D'UN GUIDE DE MISE EN OEUVRE DES PLH**, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, Direction de l'Habitat et de la Construction, juin 1992, 31p.
44. **REMY Jean, VOYÉ Liliane, LA VILLE : VERS UNE NOUVELLE DÉFINITION ?**, L'Harmattan, 1992, 252p.
45. **REMY Jean, VOYE Liliane, LA VILLE ET L'URBANISATION**, Duculot, 1974, 252p.
46. **SCHMIT Bruno, RECHERCHE SUR LA NOTION DE POS QUALITATIF, DÉMARCHES EXPÉRIMENTALES ET INNOVANTES**, MELT, Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, Espace Ville, Novembre 1993, 24p.
47. **SIMON Patrick, LA POLITIQUE DE LA VILLE CONTRE LA SÉGRÉGATION OU L'IDÉAL D'UNE VILLE SANS DIVISIONS**, Annales de la Recherche Urbaine, n°68-69, Décembre 1995, pp26-33.
48. **STEINEBACH Michel, LA MIXITE URBAINE DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME. POINTS DE REPERE D'UNE REFLEXION SUR LES FORMES URBAINES**, MELT, Paris, 1993, 43p.
49. **TAÏEB Guy, LE GUIDE "PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT"**, MELT, Décembre 1993, 10p.

50. **TALMANT André (Président), FRIBOURG Anne-Marie (rapporteur), GROUPE DE TRAVAIL SUR LA LOV ET LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL PAR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**, MELT, Conseil Général des Ponts et Chaussées, Janvier 1993, 41p plus annexes.
51. **URBAPRESS, HABITAT : À QUOI SERT LA LOV ?** Prospectives d'Urbapress n°2, 1992, 38p
52. **VAN EECKHOUT Laetitia, VIVRE LA VILLE DEMAIN : QUELS ENJEUX ? QUELS PARTENAIRES ? SÉMINAIRE DE CERIZY-LA-SALLE. "REPENSER LA MIXITÉ"**, Département du développement, Prospectives et Recherches Sociétales, RATP, Janvier 1997, N°114, pp22-29.
53. **VIEILLARD-BARON Hervé, LE GHETTO, UN LIEU COMMUN IMPROPRE ET BANAL, APPROCHES CONCEPTUELLES ET REPRESENTATIONS**, Annales de la Recherche urbaine, n°49, 1990, pp13-22.

5. ANNEXES

I) SYNTHESE BIBLIOGRAPHIQUE³⁹

- La mixité, terme ambivalent

Selon les textes, les auteurs et le contexte, on ne retrouve pas toujours la même signification. Les paragraphes suivants essaient de démêler les différents sens possibles recensés par les textes : sens juridique, sens courant, sens particuliers...

Voici tout d'abord la définition du Petit Larousse Illustré de 1994 :

Mixité : caractère mixte d'un groupe, d'une équipe, d'un établissement scolaire
Mixte :

a) *Formé d'éléments de nature, d'origine différente*

b) *Qui comprend des personnes des deux sexes ou appartient à des origines ou à des formations différentes*

Diversité : Caractère de ce qui est divers, varié, synonyme de pluralité

L'emploi du terme dans la LOV et les textes juridiques

Le terme de mixité n'est pas utilisé dans la LOV. On ne le retrouve pas non plus dans les documents de présentation produits par la DAU et la DHC suite à la loi . Faut-il en conclure que ce terme n'est pas utilisé et donc n'a pas de sens pour le législateur et le juriste ? Le terme de diversité lui est souvent préféré, sans doute parce qu'il est moins connoté politiquement. Cependant, le Pacte de relance pour la ville de novembre 1996 consacre en quelque sorte le terme de mixité car dès les Principes généraux on parle de mixité : "*Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville...*" On peut donc penser que désormais ce vocabulaire est admis et a un sens pour les juristes et les politiques. **On retiendra pour la suite la différence de qualificatif des deux mots : la diversité se rapportant le plus souvent à l'habitat tandis que la mixité fait référence à la société.**

Depuis la loi SRU a clarifié l'emploi du vocabulaire, elle utilise le terme de diversité pour évoquer les fonctions urbaines et le terme mixité pour qualifier les liens entre individus relations, c'est à dire la mixité sociale.

➔ il serait utile de faire une étude juridique plus poussée sur cette question

La mixité dans les autres textes

Le terme de mixité est là, par contre, fort utilisé et suscite de nombreuses réflexions et polémiques (la mixité existe-t-elle et si oui, faut-il la rechercher ?), tant des chercheurs et spécialistes que des journalistes. Le sens que l'on lui donne, ainsi que sa valeur, diffèrent souvent d'un auteur à l'autre et c'est avec précaution qu'il faut utiliser ce vocabulaire.

³⁹ cf. rapport de stage de Corinne Faure au Certu en 1999

- **La dénonciation de la mixité comme irréalité et manipulation**

Un certain nombre d'auteurs comme Philippe Genestier⁴⁰ et Patrick Simon⁴¹ s'accordent à dire que la mixité n'est qu'un mythe. Ils dénoncent ainsi une certaine vision de la mixité.

Cette vision est la suivante :

* le mythe de la mixité

Le mythe de la mixité des catégories sociales dans les immeubles haussmanniens :

"Ils se réfèrent à l'exemple de la ville haussmannienne... Selon eux, dans la ville de la fin du XIXème siècle les différentes couches sociales pouvaient se répartir harmonieusement par étage dans les mêmes immeubles, apprenant ainsi à vivre en bonne intelligence. Or cette vision constitue un contresens historique : si des catégories sociales différentes coexistaient dans un même bâtiment, c'était simplement parce que la catégorie sociale dominante retenait au plus près d'elle une main-d'oeuvre entièrement soumise et servile, tout en la côtoyant le moins possible grâce au dédoublement des circulations."
Ph.Genestier

Le mythe de la mixité dans la ville ancienne :

"Sur le constat du renforcement de la ségrégation se greffent les innombrables exhortations à "créer la mixité" c'est à dire à susciter le mélange des classes sociales dans la ville afin de retrouver des quartiers mélangés, donc intégrés, comme autrefois. Mais de tels quartiers ont-ils déjà existé dans l'histoire urbaine ? [...] La spécialisation des espaces est un phénomène qui précède la "dualisation" de la société, telle qu'on l'analyse aujourd'hui. L'organisation des villes, au moins depuis l'industrialisation, a toujours fonctionné sur un schéma ségrégatif, attribuant les espaces en fonction d'une hiérarchie du pouvoir, du prestige et des revenus dont disposent les différents groupes sociaux qui les composent." Patrick Simon

La mixité dans les immeubles haussmanniens et dans la ville ancienne correspondent plus ou moins à une idéalisation du passé, époque à laquelle la société aurait été un modèle d'harmonie. Or cette vision est contredite par les données de l'histoire.

Le mythe de la mixité par le voisinage

"Cette prise de parole à travers une passion commune vaut tous les discours sur la nécessaire mixité des quartiers, discours qui n'ont aucun fondement sociologique sérieux depuis les travaux de Jean-Claude Chamboredon sur la proximité physique et la distance sociale." Marcel Roncayolo

⁴⁰ Genestier Philippe, "Le peuple et le bourgeois" et Le piège des mots, la force des choses"

⁴¹ Simon Patrick, "La politique de la ville contre la ségrégation ou l'idéal d'une ville sans divisions"

Depuis les travaux de Chamboredon et Lemaire, l'idée que la proximité spatiale pouvait générer des relations de voisinages et favoriser la cohésion spatiale est rejetée. Cependant, les travaux du sociologue Yves Grafmeyer ont montré que cette assertion n'est pas toujours vérifiée : *"la présence dans un même espace résidentiel de populations très diverses, ne préjuge pas des modalités de leur coexistence. Selon le contexte, une relative proximité spatiale peut favoriser les relations sociales ou au contraire les exacerber. Seule une analyse des représentations et des pratiques permet de se faire une idée des rapports entre les personnes et les groupes mis en présence"*⁴².

* Une manipulation de l'État

En plus de ces références aux mythes, ces auteurs voient dans la recherche de la mixité une manipulation de l'État issue d'une *"logique de contrôle étroit de la localisation des classes populaires"* et d'une logique d'homogénéisation des modes de vie soit au service d'un idéal de société cohérente, soit d'une préoccupation sécuritaire, soit de la résorption d'une contradiction apparente entre les volontés de l'État et leurs résultats (cf. P.Simon).

Derrière cette maîtrise de l'État se cache, pour certains, un côté moral et idéologique, celui de l'intégration des citoyens dans le modèle républicain.

* Une tentative d'invisibilisation de la pauvreté et d'éviction des classes populaires :

Selon Daniel Behar *"derrière la volonté de suppression des ghettos, se cachent non seulement le mythe à la fois humaniste et irréaliste de la ville harmonieuse mais plus profondément l'idée que l'on pourrait rendre la pauvreté invisible en niant les signes extérieurs de son existence dans la ville"*⁴³.

De même Suzanne Rosenberg s'interroge : *"La mise en oeuvre d'un rééquilibrage social n'augmente-t-elle pas cette exclusion en posant comme a priori l'illégitimité des groupes sociaux considérés ?"*⁴⁴

• La mixité : un axe de mobilisation des efforts

Malgré le fait que la mixité soit un mythe, une majorité d'auteurs ne s'interrogent pas sur le bien-fondé de la mixité et l'acceptent comme une évidence. Toutefois la mixité pour eux n'est pas vue comme un absolu mais comme une tendance, un axe de mobilisation des efforts. Il s'agit plutôt pour eux de lutter contre la ségrégation. La ségrégation est comprise comme un degré intermédiaire entre l'agrégation, somme toute naturelle, les gens se regroupant par niveau social et mode de vie, et la relégation, dernier niveau d'une progression vers l'exclusion. On peut la définir d'après Y.Grafmeyer comme *"un fait social de mise à distance et une séparation physique"*.

⁴² Bathellier et Peltier, Conditions de la mixité en quartier d'habitat social

⁴³ "Vive les quartiers populaires", Le Monde, 26 décembre 1990

⁴⁴ "Histoire d'équilibre", Informations sociales, n°4, avril-mai 1991

"Il convient de distinguer les phénomènes différenciés et fluctuants de classement social de l'espace urbain -produits en quelque sorte naturels de la société, de ses inégalités, de ses différences de valeurs, des manifestations plus durables d'exclusion ou de relégation de ménages ou groupes sociaux" (Taïeb Guy).

Dans l'optique de lutte contre la ségrégation la mixité est considérée comme le but à atteindre, sachant qu'il ne le sera que de façon asymptotique.

Se pose alors le **problème de l'échelle d'application de la mixité** : Faut-il appliquer la mixité à l'échelle de l'agglomération, du quartier, de l'immeuble, de la cage d'escalier ? Telle est la question que se posent gestionnaires du logement social (politique de peuplement) et urbanistes (planification). La réponse à cette question n'est pas tranchée et appartient aux acteurs. Le rapport de la DRE de l'Ile de France apporte néanmoins un début de réponse : *"Le brassage systématique ne paraît pas souhaitable s'il conduit à la destruction des réseaux identitaires qui sont nécessaires pour appuyer les dynamiques d'intégration en leur donnant un point d'ancrage. Le brassage social, traduit en terme de peuplement par exemple aurait des effets négatifs s'il revenait à détruire les fragiles équilibres existants.*

*Par contre, le principe de la diversité sociale est valable à une certaine échelle de planification (le quartier, la ville) à condition de souligner les points d'appartenance commune aux différentes populations, et de laisser à celles-ci les aires d'identification suffisantes. Cette diversité est nécessaire pour rendre possible les trajectoires sociales"*⁴⁵.

J.C. Toubon va dans le même sens lorsqu'il dit que *"tant que nous ne serons pas capables de penser la diversité à l'échelle de l'agglomération et non pas de la cage d'escalier, nous n'avancerons pas"*⁴⁶.

D'autre part, la LOV, tout en prônant de façon générale la mixité, fait appel à des notions différentes selon les niveaux territoriaux d'après Guy Taïeb. On parlera d'**équilibre** pour le développement urbain, c'est à dire à l'échelle de l'agglomération, de **mixité** des fonctions urbaines au niveau des quartiers et de **diversité** au niveau de l'habitat, c'est à dire au niveau d'une plus petite zone⁴⁷. Cette classification est une manière de simplifier les choses.

Conclusion :

Ainsi, on a d'un côté les auteurs qui négativisent les agissements de l'État, et de l'autre ceux qui veulent lutter contre la ségrégation et pour cela favorisent la mixité. Le problème est pris à ses deux extrémités : soit la recherche de la mixité est considérée comme un but en soi et en cela est condamnable (pour les auteurs), soit c'est un désir de lutter contre les effets négatifs de la ségrégation et en cela est louable. La différence entre les deux visions étant le but poursuivi : une mixité absolue (à tous les niveaux) ou une mixité relative (à certains niveaux seulement).

⁴⁵ Bathellier et Peltier, "Conditions de la mixité en quartiers d'habitat social", 1994

⁴⁶ in "Loi d'orientation pour la ville, séminaire chercheurs décideurs"

⁴⁷ Taïeb Guy, "Le guide programme local de l'habitat"

- **L'enjeu de la mixité : la mobilité**

L'enjeu fondamental de la mixité est avant tout la mobilité sociale incluse dans le Droit à la ville instauré par La LOV. Olivier Piron appelle cela "*bénéficiaire du souffle de la ville*".

"Le mieux, au lieu de chercher à toute force une mixité c'est de rechercher à remettre la ville en mouvement et éviter les impasses spatiales et territoriales. Ce qui doit être recherché c'est un équilibre macroscopique, la mixité n'étant pas pertinente à l'échelle d'une cage d'escalier" (Débat sur la LOV. CPAU)

Le droit à la ville est une notion complexe et renvoie au droit pour tous les habitants d'avoir accès à l'emploi, aux services, à l'habitat, aux équipements (transports, infrastructures...). Un juriste a même pu dire que le droit à la ville c'était le "droit à l'urbanisme".

L'enjeu de la mixité n'est pas discutée par les auteurs, tous s'accordent sur la nécessité de généraliser les apports de la ville à l'habitant.

Pour conclure

A travers les différents aspects de la mixité et les différents partis pris que l'on vient de détailler, on peut voir que la définition des termes mixité, diversité, équilibre n'est pas claire. Tantôt la différenciation se fait sur un plan d'échelle (cf. Taïeb par exemple) tantôt sur des critères plus qualitatifs comme l'habitat et la société voire même plus compliqués lorsqu'on se réfère aux significations : "*La mixité promue par la LOV a quatre significations : fin du mono-fonctionnalisme, équilibre des fonctions, répartition des charges équitablement entre les communes, équilibre social*"⁴⁸. Alors que faut-il retenir ? Le sens étymologique de mixité et de diversité ne sont pas si éloignés (cf. définitions du Larousse). Dans les deux cas on a la **présence simultanée d'éléments de nature différente** ce qui crée une diversité ou une mixité. Là où les choses s'éclaircissent c'est au moment où l'on précise de quels éléments on parle. En effet, la diversité s'applique plus volontiers aux types d'habitat, aux catégories de fonctions urbaines, aux populations mais considérés comme des ensembles homogènes. "*Diversité, tel est aujourd'hui, le maître mot, dont la signification est, il est vrai, double : diversité des types d'habitat d'une part, diversité des activités et services nécessaires aux habitants d'autre part*"⁴⁹. La mixité, par contre, fait référence à des éléments pris dans leur singularité : une fonction urbaine, un habitant, un logement. Dans le langage courant le terme de mixité est employé le plus souvent de façon générique. La mixité peut avoir un sens plus précis lorsqu'on la qualifie, souvent par rapport à la société. La diversité, elle, évoque des problèmes plus concrets de différenciation des logements.

⁴⁸ Delarue Jean-Marie, "Réflexions sur le droit à la ville"

⁴⁹ Michel Despax, directeur de l'Institut d'Etudes Juridiques de l'Urbanisme et de la Construction (IEJUC)

C'est d'ailleurs ainsi que le pacte de relance pour la ville utilisent ces termes (cf. supra).

Le terme d'équilibre, utilisé par la LOV, quant à lui, recouvre plus ou moins les mêmes réalités mais à une échelle supérieure, échelle à laquelle on peut parler de "répartition équilibrée" c'est à dire la ville, l'agglomération.

En résumé, pour savoir de quoi l'on traite sur ces questions de diversité et de mixité, il paraît nécessaire de qualifier les termes ou de poser une définition préalable à moins de retenir l'utilisation la plus courante :

- la mixité : la mixité sociale
- la diversité : la diversité en offre de logements

II) Diversité de l'habitat, mixité urbaine, développement équilibré, quelques réflexions sur l'usage de ces concepts (Daniel Béhar 1999)

ENTRE TEXTES ET PRATIQUES: UNE SYMETRIE INVERSE

La lecture des deux études conduites par le CERTU - l'une sur la prise en compte des principes de la LOV dans les textes réglementaires, l'autre sur leur mise en pratique dans huit agglomérations françaises - suggère un constat de « symétrie inversée ». Pour faire simple, et au risque d'une certaine caricature, les textes soulignent la diversité de ces concepts mais tendent à confondre leurs mises en oeuvre, en se centrant sur les outils de la planification spatiale. A l'inverse, l'observation des pratiques paraît mettre en évidence le constat symétrique : les concepts sont confondus autour de la notion de mixité de l'habitat, mais en revanche les leviers de la mise en oeuvre sont démultipliés.

Dans les textes : des concepts distingués, une mise en oeuvre unifiée.

L'étude CERTU décrit bien la différenciation opérée par les textes réglementaires entre les trois concepts. On peut clairement y distinguer la notion de « mixité urbaine », centrée sur la question de l'accessibilité des fonctions urbaines qui constituent la ville, et celle de « diversité de l'habitat » qui en référence conjointe à la LOV et la Loi Besson insiste sur la répartition territoriale des différents types de logements tout en affirmant la perspective de parcours résidentiels choisis.

Enfin, la notion de développement équilibré fait écho à l'enjeu de des inégalités territoriales. Si ces principes sont donc ainsi fortement distingués dans les perspectives qu'ils tracent, ils tendent pourtant à être confondus dans leur mise en oeuvre au sein de l'appareillage juridique. En effet, si les références à ces principes apparaissent dans de multiples outils, on peut affirmer qu'ils sont avant tout intégrés à l'appareillage juridique de la planification spatiale (POS, schémas directeurs, PLH) et sur un mode unique: celui de la « prise en considération ». Autrement dit, on fait comme si la planification spatiale pouvait à elle seule garantir la réalisation d'intentions relevant de registres aussi différents que l'accessibilité aux fonctions urbaines, le traitement des inégalités territoriales et la répartition spatiale harmonieuse des diverses formes d'habitat.

Dans les pratiques : un seul concept pour des objets d'intervention multiples.

La situation est strictement inverse lorsque l'on observe les pratiques qui se sont développées depuis l'apparition de la LOV. Les trois concepts dont la distinction est assez aisément repérable dans les textes ne font plus qu'un. Cela ne signifie pas que l'un ait pris le pas sur les autres mais bien qu'ils sont agrégés pour fonder un nouveau concept, celui de « mixité de l'habitat ». A contrario de ce qui a été dit à propos des textes réglementaires, la mise en oeuvre de ce concept unifiant ne relève pas alors d'un registre dominant. Celui-ci (l'urbanisme planificateur) semble délaissé par les acteurs locaux.

En revanche la référence à la notion de mixité dans l'habitat est évoquée pour de multiples registres d'intervention : la programmation de l'habitat évidemment, mais aussi les interventions de « désenclavement » par les transports en commun réalisation d'équipements structurants à l'échelle des quartiers. Autrement dit, l'observation des pratiques montre que la notion de mixité dans l'habitat est suffisamment forte pour à la fois faire disparaître à son profit la diversité des concepts originels et saturer les champs d'intervention possibles, bien au-delà de l'habitat proprement dit.

Cette hégémonie conceptuelle et opérationnelle de cette notion de mixité dans l'habitat, déduite des principes de départ, serait opportune si elle s'avérait efficace, mais chacun sait que ce n'est pas le cas. Il paraît donc nécessaire, à propos de ce processus de basculement des concepts à l'opérationnel de réaffirmer la diversité de ces principes pour mieux identifier les conditions à même de mettre en situation, technique et politique, ces notions.

UNE NECESSAIRE DIFFERENCIATION CONCEPTUELLE

On vient de le voir, les trois notions ici en question sont le plus souvent, en termes de contenu, agrégées autour de la thématique du brassage social et de la mixité dans l'habitat. Simultanément, cette notion dominante fait l'objet d'une différenciation méthodologique selon l'échelle considérée. Puisque cette notion constitue la référence exclusive, qu'il s'agisse d'évoquer l'agglomération ou l'îlot, les modes d'intervention - ou plutôt les objets traités sous cet angle - sont nécessairement diversifiés (la programmation neuve, l'attribution HLM, l'implantation des équipements et services ...). C'est ce double constat dont on veut ici prendre le contre-pied. Il s'agit à la fois de rendre mieux visible la spécificité de chacun des concepts portés par la LOV et d'identifier l'exigence globale de renouvellement méthodologique qu'ils ont en commun. Examinons en premier lieu, la spécificité de chacun des concepts de mixité urbaine, de diversité d'habitat et de développement équilibré.

La mixité urbaine

Ce concept fait écho au principe de « droit à la ville » tel qu'énoncé dans l'article 1 de la LOV. Il exprime une exigence d'accessibilité de chacun à l'ensemble des aménités urbaines.

La diversité de l'habitat

Ce concept a trait à la question du peuplement résidentiel. Il pose la question de la tension - irréductible - entre l'exigence de mixité sociale et le principe du « droit au logement ». On en veut pour preuve la double inscription de ce concept dans la LOV et la Loi Besson.

Le développement équilibré

Ce dernier concept interroge la nature du développement et pose la question de son caractère « vertueux », ou pas. En ce sens, ce concept évoque aussi une tension, celle qui lie développement et solidarité.

On le voit, ainsi considérés, ces concepts ne constituent en rien la déclinaison -à des échelles ou sur des objets différents- d'un même principe, celui du brassage social. Ils évoquent plutôt chacun une problématique distincte, celles du développement solidaire, de la diversité socio-résidentielle et de l'accessibilité aux aménités urbaines. Ces

problématiques ont chacune leur propre logique, leurs propres implications, mais ensemble elles donnent un sens nouveau à l'action publique sur la ville.

UNE APPROCHE COMMUNE

Une fonction de « mythes mobilisateurs »

Au-delà de leurs significations propres, ces trois concepts ont une fonction commune; ils jouent un rôle de mythe mobilisateur pour l'action publique. Autrement dit, ils formulent chacun un horizon pour l'action publique sans que celui-ci puisse être atteint. Il ne s'agit pas d'attendre d'eux une opérationnalité directe, une capacité à donner une forme précise à l'organisation urbaine, mais davantage une capacité à inspirer les politiques publiques, à leur donner du sens.

Une exigence de cohésion urbaine et de maîtrise des interdépendances territoriales

Les enjeux du développement solidaire, de la diversité socio-résidentielle et de l'équité d'accès aux fonctions urbaines partagent une interrogation - celle des rapports entre la question sociale et la question urbaine - et proposent une perspective commune, celle de la cohésion urbaine. Ce faisant, ces trois problématiques convergent pour suggérer un renversement de perspective dans l'analyse territoriale et en proposer une lecture systémique : comment la question urbaine et la question sociale interagissent ? Quels sont les processus qui se combinent pour favoriser ou déstabiliser la cohésion des territoires ? Une telle approche systémique trouve son pendant dans la perspective commune que proposent ces trois problématiques. Il n'est pas anodin que chacune d'elles puisse être énoncée sous forme d'une tension à maîtriser et non d'un horizon stable. Avec le concept de développement équilibré, c'est de la tension développement/solidarité dont il s'agit, tandis que la diversité socio-résidentielle exprime la tension entre droit au logement et mixité sociale et que la mixité urbaine évoque la tension entre diversité de la demande sociale et accessibilité garantie à tous, ou plus largement entre égalité et équité. On a bien là, au travers de ces tensions l'expression d'une représentation systémique de l'avenir de la ville.

Des méthodologies de diagnostic similaires

Affirmant ainsi collectivement l'ambition de donner une nouvelle perspective à l'action publique territoriale autour d'une approche systémique du territoire et de son avenir, ces trois concepts nécessitent de faire appel à des méthodologies de diagnostic similaires.

En premier lieu, ils ne prennent sens qu'en situation et ne peuvent se prêter à une identification a priori, à partir d'indicateurs normalisés.

Second trait commun, l'exigence de lecture systémique invite à considérer leur application non pas sur un territoire donné, à son échelle propre, mais à propos des rapports entre ce territoire et son environnement, autour des rapports d'interdépendance scalaire qu'il entretient avec celui-ci.

Enfin, parce que ces trois problématiques visent à identifier une perspective de transformation - et non à dessiner un modèle à atteindre- elles exigent de « travailler en dynamique », et d'être attentif en permanence aux rapports entre « les stocks et les flux » entre les structures territoriales et les processus d'évolution.

ILLUSTRATIONS METHODOLOGIQUES

Une approche en situation

Principe

Il n'existe pas de définition absolue de chacun de ces concepts (le développement équilibré, la diversité résidentielle, la mixité urbaine). Ils constituent des objectifs dont on ne peut apprécier la satisfaction que de manière relative. Ils nécessitent donc l'établissement de diagnostics « en situation ».

Illustrations

La mixité urbaine

En référence à cet objectif relatif à l'équité d'accès aux fonctions urbaines, la Politique de la Ville (Pacte de relance de 1996) a établi un diagnostic « absolu » -classant les quartiers selon une grille a-territoriale des symptômes repérables (poids de la population jeune, du chômage ...). En posant ce diagnostic on ne dit rien des mécanismes qui mettent effectivement en cause « l'équité d'accès à la ville » et vis-à-vis desquels il faut agir. Ainsi en Ile-de-France, les quartiers en difficulté d'Evry (Les Pyramides) et de Corbeil (Les Tarterets) présentent les mêmes symptômes (insécurité ...). Pourtant les difficultés ne sont pas de même nature. Dans un cas (Corbeil), le quartier souffre de l'enclavement habituel des grands ensembles des années 70 ; dans l'autre cas (Evry) un quartier central, disposant de tous les services urbains, souffre d'une inadéquation de la gestion urbaine. Les orientations à mettre en jeu pour tendre vers davantage de mixité urbaine sont donc profondément différentes.

Il en est de même à une échelle plus vaste entre les Hauts-de-Seine et la Seine Saint Denis. On trouve dans ces deux départements des territoires dont l'intensité des difficultés peut être voisine, mais la nature de ces difficultés est radicalement différente. Dans les Hauts-de-Seine, il s'agit d'un enclavement « par contraste » où l'ampleur des écarts accentue le sentiment de relégation. En Seine Saint Denis, c'est davantage la massivité des difficultés sociales qui fait problème.

Le développement équilibré

En raisonnant dans l'absolu, on a souvent tendance à penser qu'un processus de spécialisation économique constitue en soi un problème, va à l'encontre d'un développement équilibré. En réalité, une telle appréciation ne peut être établie quelle que soit la situation.

Ainsi, autant à Montereau l'accentuation d'un processus de spécialisation économique autour des fonctions productives contribue à renforcer les difficultés sociales au sein de l'agglomération, autant le processus est inversé à Beauvais. Le développement - sur une base plutôt diversifiée - d'une spécialisation économique autour d'une fonction de centralité (services aux ménages liés à la résidentialisation aux franges de l'Ile-de-France) y produit des effets locaux d'intégration sociale en raison de l'accessibilité des emplois créés. Autrement dit, la spécialisation économique y est « vertueuse ».

Le même raisonnement peut être appliqué à l'échelle métropolitaine entre Toulouse et Montpellier par exemple. A Toulouse, le développement économique, de type industriel, produit des effets d'intégration sociale à l'échelle de l'agglomération : il génère un développement des emplois d'ingénieurs et techniciens qui eux-mêmes produisent des effets en chaîne sur l'emploi (sous-traitance ...). En revanche, ce modèle de développement a des effets de « dualisation spatiale » à une échelle plus vaste : le développement industriel répond plutôt à une logique de concentration spatiale qui accentue les déséquilibres géographiques entre l'agglomération et la région.

L'analyse est inversée à Montpellier. A l'échelle de l'agglomération, le développement d'une fonction « high tech » de recherche centrée sur le secteur public a peu d'effets d'entraînement social. En revanche, à une échelle plus vaste (l'Hérault dans son ensemble), l'image de dynamisme produite par ce mode de développement, couplée avec la croissance d'une économie résidentielle (revenus des retraités, des résidences secondaires et des touristes) génère un effet vertueux de diffusion de la création d'emploi sur le territoire départemental. Autrement dit, les effets d'entraînement potentiels du développement économique sont fonction du contexte territorial dans lequel ils s'inscrivent.

Une approche « dedans / dehors »

Principe

L'approche « en situation » qui vient d'être évoquée ne peut se réduire à une analyse localisée, visant à caractériser la singularité de la situation locale. Il ne s'agit pas seulement d'étudier un territoire donné dans sa spécificité, mais surtout d'examiner son rapport à son environnement, de combiner les échelles d'analyse.

Illustrations

Diversité socio-résidentielle

Un diagnostic de spécialisation socio-résidentielle tient au point de vue adopté. Ainsi à Orléans, le sentiment prévaut que l'enclavement social des quartiers relevant de la Politique de la Ville s'est accentué. L'analyse des indicateurs socio-économiques montre que cela ne tient pas à un renforcement de la concentration de la pauvreté sur ces quartiers. De ce point de vue la situation y est plutôt stabilisée. En revanche, ce sentiment des acteurs locaux s'explique si l'on examine le creusement des écarts entre la situation de ces quartiers et celle du reste de l'agglomération. Autrement dit, à Orléans, l'amplification des difficultés socio-spatiales est moins liée à la concentration de la pauvreté qu'à la montée des inégalités induite par la spécialisation accrue des territoires socialement aisés. Ce diagnostic, on l'imagine, infléchit fortement la stratégie à mettre en oeuvre pour répondre à l'objectif de diversité socio-résidentielle.

Le développement équilibré

Les deux villes nouvelles de Seine et Marne -Marne-la-Vallée et Sénart- se caractérisent à la fois par des dynamiques de développement soutenues et par la montée des fragilités socio-économiques. Pourtant, là encore, les processus ne sont pas de même nature et la recherche d'un développement équilibré ne passe pas par les mêmes logiques d'intervention. A Sénart, les fragilités tiennent au caractère homogène du développement (domination quasi exclusive d'un modèle résidentiel et familial).

Au Val Maubée (Marne- la-Vallée), les difficultés proviennent d'une déstabilisation de ce territoire par les dynamiques environnantes (développement du secteur Eurodisney - croissance « parasite » à la périphérie de la ville nouvelle). Dans un cas, le processus de fragilisation est endogène ; dans l'autre il est exogène. Dans un cas (Sénart) l'objectif de développement équilibré passe par une diversification de celui-ci. Dans l'autre cas (Marne-la-Vallée), cet objectif nécessite d'intervenir pour préserver la compétitivité de ce territoire vis-à-vis de son environnement.

La mixité urbaine

L'accessibilité aux services offerts par un territoire donné n'est pas seulement liée aux caractéristiques propres de ce territoire mais aussi au mode d'insertion de celui-ci dans son environnement. Ainsi une recherche conduite sur la ville nouvelle de Cergy montre que le degré d'usage de ses équipements de centralité n'est pas seulement déterminé par les caractéristiques socio-économiques de la population mais aussi - par la nature des trajectoires résidentielles des habitants. On ne fréquente pas les services offerts par Cergy de la même façon selon que l'installation dans cette ville correspond à un choix volontaire ou à une contrainte, à une étape ou à un aboutissement du parcours résidentiel. Autrement dit, les trajectoires résidentielles (au dehors) constituent un facteur premier d'explication du mode d'usage des services (au-dedans).

Une approche dynamique

Principe

On l'a précédemment dit, les trois concepts considérés participent d'un même souci ; la préservation de la cohésion territoriale. Or cette dernière ne peut être assimilée à un « état » stable mais bien à une photographie à un instant « t » d'un processus en mouvement permanent. Garantir la cohésion territoriale consiste en quelque sorte à veiller à ce que les dynamiques permanentes de transformation socio-économique ne produisent pas de rupture. L'enjeu d'un diagnostic territorial est alors d'analyser ces dynamiques de transformation, de mesurer les effets de distorsion de la structure des territoires (le stock) par leur dynamique d'évolution (le flux).

Illustration

Diversité socio-résidentielle

Montpellier et Vierzon sont deux agglomérations très différentes par la taille mais qui présentent, comme la plupart des agglomérations françaises, un trait commun : l'amplification du processus de consommation de l'espace, d'étalement urbain et par contre coup l'aggravation des spécialisations socio-spatiales. Mais dans un cas, à Vierzon, ce processus est corrélé à une situation de dépression démographique et dans l'autre, à Montpellier, d'explosion démographique. On conçoit bien alors que le même objectif (la préservation d'une certaine diversité socio-résidentielle) ne peut être poursuivie avec des leviers similaires (la programmation du logement social neuf notamment).

Développement équilibré

Quatre villes moyennes entre Ile-de-France et Bassin Parisien présentent, globalement, une structure socio-spatiale proche. A Beauvais, Mantes-la-Jolie, Meaux et Melun, les quartiers d'habitat social constituent à peu près 40 à 50 % de la ville. Cette communauté de problème (une structure duale) ne signifie pas pour autant similitude des logiques d'action publique. En effet, sur cette base structurelle identique, les dynamiques de développement différent. A Beauvais, en dépit du marquage par les formes urbaines, le développement économique « vertueux » tend à rapprocher le profil des quartiers et celui de la ville. A Melun, l'absence de développement, la stagnation économique maintiennent voire accentuent les disparités sociales internes à l'agglomération. A Meaux, la déstabilisation de l'agglomération dans son ensemble par la dynamique de développement de Marne-la-Vallée, tend d'une certaine manière à estomper les fractures internes. Enfin, à Mantes, la dynamique porteuse de la vallée de la Seine, peut constituer une opportunité pour « sortir par le haut » de la situation de dévalorisation de l'agglomération. Dans chaque cas c'est bien l'analyse du rapport entre « le stock et le flux », entre la structure et la dynamique d'évolution qui déterminera la logique d'action publique la plus pertinente.

© ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Impression : Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (décembre 2003)
Dépôt légal : 4^e trimestre 2003
ISSN : 1263-2570
ISRN : Certu/RE -- 03 - 20 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon Cedex 06
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet <http://www.certu.fr>