



QUELQUES ENJEUX URBAINS DES POLITIQUES DE L'HABITAT FACE AUX MARCHÉS DU LOGEMENT

JEAN-CLAUDE DRIANT *

On a coutume de classer les grands enjeux des politiques nationales et locales de l'habitat en trois catégories souvent complémentaires et parfois contradictoires.

Les enjeux économiques sont ceux liés à la nécessité pour l'État d'apporter un soutien constant au secteur du bâtiment du fait de sa forte sensibilité aux variations de la conjoncture de la construction, tant en termes d'emplois que de légalité du travail. Ils justifient notamment une part significative des aides fiscales et contribuent souvent encore aux contours des aides à la pierre.

Les enjeux sociaux sont ceux qui sont le plus souvent mis en avant. Partant de la notion de besoins en logement, ils se déclinent eux-mêmes soit en termes globaux : permettre à chacun, tout au long de sa vie, d'accomplir un parcours résidentiel correspondant à l'évolution de ses aspirations et de ses besoins ; soit en termes plus spécifiques, tournés explicitement vers les populations les plus défavorisées. Au premier registre correspondent les systèmes d'aides à la personne et la production d'une offre diversifiée de logements comprenant des segments accessibles aux revenus modestes (logement locatif social et conventionné, accession aidée...). Le second registre renvoie à un corps de textes et de politiques principalement issus de la Loi Besson du 31 mai 1990 et des textes qui en dérivent.

Les enjeux urbains ont pris, ces 15 dernières années, un poids considérable. Ils correspondent aux politiques qui utilisent les outils

* CRETEIL - Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales - et Université Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris.



propres au logement (production, amélioration, investissement, solvabilisation) pour viser des objectifs qui dépassent l'approche sectorielle de la satisfaction des besoins. Les enjeux formulés en termes de mixité sociale ou de renouvellement urbain illustrent bien ces registres de politique qui portent l'attention de leurs acteurs vers l'organisation spatiale ou sociale de la ville et pour lesquelles le logement n'est qu'un outil parmi d'autres (même si c'est parfois le principal).

Le présent article se propose de tracer les contours de ces enjeux urbains pour en souligner les attendus et certaines contradictions ; notamment dans leur façon d'intégrer (ou non), la longue durée des processus résidentiels.

POLITIQUES DU LOGEMENT ET MIXITÉ SOCIALE

Loin de nous toute velléité de définir avec précision le contenu du terme de mixité sociale. Aucun texte officiel ne s'y risque d'ailleurs au-delà d'une acception indirecte par la présence d'un taux minimum de logements sociaux à l'échelle communale. Force est toutefois de constater que l'objectif de mixité sociale est aujourd'hui une dimension majeure du corps de doctrines des politiques urbaines et qu'il contribue fortement à leur argumentation, ainsi qu'à la définition de beaucoup de leurs outils, notamment dans le champ du logement.

Si on retient une acception large de l'impératif de mixité sociale tel que mis en œuvre dans les politiques urbaines françaises, qui postule qu'un fonctionnement harmonieux de la société doit reposer sur un mélange des catégories sociales dans l'espace, on peut en envisager au moins deux approches dont la coexistence n'est pas exempte de contradictions :

- si l'espace habité doit être mixte, il doit permettre aux ménages relevant de toutes les catégories sociales de trouver à s'y loger à tout moment dans de bonnes conditions. On rejoint ici l'approche en termes de satisfaction des besoins et ses relations avec le marché du logement. Ce sont les dynamiques de mobilité des ménages qui en sont le moteur. Les politiques du logement visent ici à « rendre possible » l'accomplissement des parcours de chacun ;
- plus classiquement, on peut ne retenir que l'acception plus fine de la notion de mixité, qui correspond plutôt à une approche spatiale de la composition sociale des ensembles urbains, tant à l'échelle de l'opération immobilière que du quartier ou de la commune. Le but est alors de faire en sorte que les groupes sociaux visés cohabitent à ces différentes échelles. Les politiques s'affairent ici à « mettre ensemble » les groupes sociaux.



Mixité sociale, parcours résidentiels et marchés du logement : les mécanismes de filtrage

Il est devenu classique, notamment à la suite des travaux de Jean-Pierre Lévy¹ et ceux de Benoît Filippi², de considérer que le principal moteur du marché du logement à l'échelle locale est la mobilité résidentielle. Chaque logement libéré par un ménage qui déménage alimente l'offre et apporte un coefficient multiplicateur aux effets de la construction neuve, mais ces mobilités produisent un filtrage social qui contribue à différencier les segments du marché et les espaces de la ville.

Ce schéma général est soumis à de fortes différenciations spatiales et temporelles. En effet, les « marchés locaux du logement », terme désormais entré dans le langage commun des politiques, se distinguent les uns des autres par des facteurs structurels internes, souvent issus de l'histoire (prégnance de l'habitat collectif ou de la maison individuelle en bande, abondance ou rareté de petits logements, poids du parc social...) et des facteurs sociaux, liés aux dynamiques économiques locales, qui suscitent une plus ou moins forte pression de la demande sur les différents segments du parc. Ces configurations varient elles-mêmes dans le temps, généralement au rythme des cycles immobiliers.

Dans ces contextes, l'enjeu de mixité sociale consiste à faire en sorte que l'accomplissement des parcours résidentiels des ménages ne produise pas un effet de filtrage territorial par lequel certains se trouveraient dans l'impossibilité de se loger dans de bonnes conditions dans le territoire visé.

Une des illustrations de cette problématique est la question, très commentée ces dernières années, du logement des familles de classes moyennes dans le cœur des grandes agglomérations françaises et notamment en Île-de-France. L'acuité de ce problème déjà ancien est accrue par la forte hausse des prix du marché, laquelle creuse l'écart entre les loyers du parc social et ceux du secteur privé, nuisant ainsi en particulier aux ménages dont les revenus ne sont que légèrement supérieurs aux plafonds de ressources des HLM et qui souhaitent déménager. À ce facteur prix, s'ajoute une contrainte d'offre due à la raréfaction du parc locatif de plus de 3 pièces (selon les enquêtes logement de l'INSEE, entre 1988 et 2002, le nombre de logements locatifs privés de plus de 3 pièces n'a augmenté que de 24 000 unités, alors que celui de 1 et 2 pièces a crû de 545 000 unités, soit 23 fois plus vite ; en termes relatifs, les grands logements locatifs privés ont crû de 1,5 % et les petits de 35 %, alors que le parc total a augmenté de 15 %).



Il résulte de ces tendances un filtrage à plusieurs niveaux, qui, pour l'Île-de-France, se manifeste par un transfert de familles des classes moyennes entre Paris et la première couronne et, depuis cette dernière, vers les départements périurbains. Sur le seul critère de la composition familiale³, au recensement de 1999, 22 % des ménages parisiens étaient des familles comportant au moins 1 enfant (avec ou sans couple) ; ce taux atteint 38 % pour l'ensemble formé par les 3 départements de la première couronne et 46 % pour les 4 départements périurbains de la région.

Dans un registre différent, on observe que les mécanismes de filtrage se manifestent également en fonction des variations de l'intensité de l'accession sociale à la propriété. C'est ainsi, par exemple que la forte relance de l'accession au cours de la seconde moitié des années 1990 a contribué à un mouvement important dans le parc locatif social. Alors qu'entre 1992 et 1996, seulement 265 000 ménages avaient quitté le parc social pour accéder à la propriété, la création du prêt à taux zéro, la baisse des taux d'intérêt et la modération des prix immobiliers ont fait bondir ce chiffre à 324 000 entre 1997 et 2001. Cet accroissement s'est traduit, pendant quelques années, par une amélioration notable de la capacité du parc social à accueillir les ménages demandeur. De fait, la rotation dans le secteur social est passée de 9 % en 1995 à 12,7 % en 1998 (ce qui signifie, entre ces deux extrêmes, une différence de 150 000 attributions possibles par an, beaucoup plus que l'effet de la construction neuve HLM).

Une étude menée dans le cadre de la préparation du nouveau programme local de l'habitat du Grand Lyon sur les mobilités résidentielles dans les grandes villes françaises entre 1997 et 2001⁴ confirme ce constat en montrant que le taux d'emménagés récents parmi les accédants à la propriété dans les grandes villes était passé de 30 % entre 1992 et 1996 à 38 % entre 1997 et 2001. Ce regain de l'accession était alors très majoritairement alimenté par les secteurs locatifs (72 %) et un peu plus d'un nouveau propriétaire sur six provenait du parc social. Il en a résulté une fluidité accrue des HLM dans les grandes villes.

En première lecture, de tels mouvements semblent vertueux du double point de vue de la promotion sociale par l'accession et de la plus grande ouverture de l'accès aux HLM pour les ménages qui en ont le plus besoin. C'était d'ailleurs le raisonnement de Pierre-André Perissol dans son ouvrage programmatique de 1995⁵. En y regardant de plus près, on constate que ces mécanismes suscitent quelques inconvénients, notamment en termes de mixité sociale.

En effet, les départs vers l'accession contribuent à vider le parc social, et singulièrement ses immeubles et quartiers les moins attractifs, des familles les plus solvables. Leur remplacement est alors assuré par



les ménages dont les marges de manœuvres en matière de choix du logement sont les plus étroites, principalement du fait de leur niveau de revenu. C'est une partie de l'explication de l'accélération de la paupérisation du parc social au cours de la fin des années 1990 et par une différenciation spatiale croissante au sein même du secteur HLM⁶. Une des manifestations de ce mouvement de paupérisation par filtrage est le rôle croissant joué par le parc social en matière de logement des ménages à bas revenus. En effet, en 2002, pour la première fois dans l'histoire du suivi de ce type de statistiques (c'est-à-dire depuis le début des années 1970), la location dans le parc social est le premier statut d'occupation des ménages pauvres⁷.

Ce processus, très territorialisé, a contribué à la fin des années 1990 à argumenter à la fois sur le risque qu'il pouvait y avoir à relouer massivement aux ménages les plus défavorisés les immeubles vidés par les moins modestes de leurs occupants et sur l'obsolescence technique et commerciale d'une partie du parc social. C'est à ce moment que les institutions représentatives des bailleurs sociaux et leurs partenaires sont parvenus à convaincre l'État de l'intérêt d'envisager plus systématiquement une politique de démolition.

Depuis la fin des années 1990, ces processus ont connu d'importantes inflexions. Le recul de la primo accession sous l'effet de la forte hausse des prix a freiné la mobilité dans le parc social. En 2003, la rotation est retombée à 10,1 %⁸, ce qui signifie une perte de plus de 75 000 attributions par rapport à 1999. Cette perte est supérieure à l'apport annuel de la construction sociale neuve, laquelle apparaît comme structurellement insuffisante du fait de la forte pression qui s'exerce sur le parc.

On le voit, derrière la question des trajectoires résidentielles et de ce qui, dans les politiques du logement, vise à rendre plus fluides les mouvements du marché, se dessinent des mécanismes sociaux et spatiaux qui peuvent conduire à de plus ou moins fortes spécialisations sociales de certains segments du parc. Ces mécanismes opèrent aussi bien dans les phases hautes des cycles immobiliers (blocage des mobilités liées à la hausse des prix) que dans les moments de détente.

*Mixité sociale et mélange des statuts d'occupation :
une question de temps*

Dans une acception plus étroite de la mixité sociale, il arrive que l'on se limite à deux volets d'action censés être complémentaires :

- d'une part l'exigence d'un taux minimum de logements sociaux dans les communes urbaines (le fameux article 55 de la Loi solidarité et renouvellement urbain - SRU - et son ancêtre de la Loi d'orientation pour la ville - LOV - de 1991) ;

- d'autre part la diversification de l'offre de logements dans les villes et quartiers les plus marqués par la pauvreté.

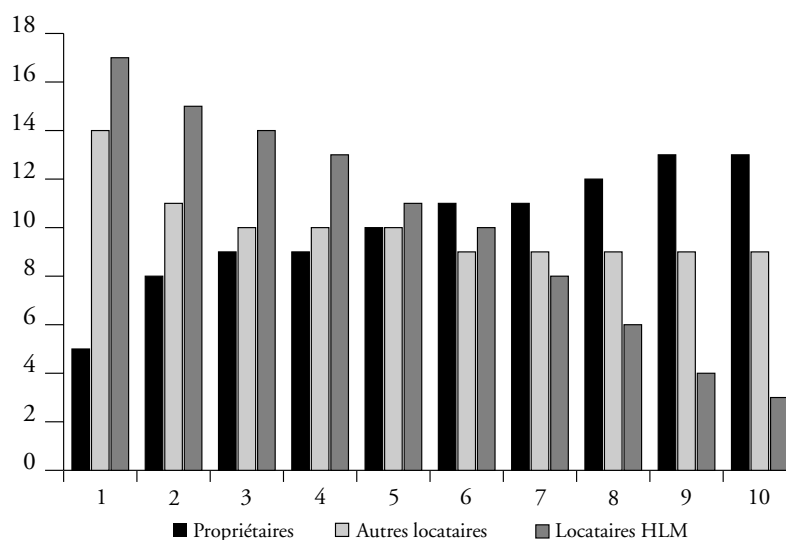
Outre la mise en avant de la solidarité territoriale (il faut partager les coûts liés à la pauvreté et canaliser la richesse vers les territoires défavorisés), il s'agit de faire avancer la concrétisation du postulat selon lequel la cohabitation des catégories sociales dans la proximité résidentielle est source d'harmonie et de cohésion.

Le relatif renouveau de l'urbanisme opérationnel, tant dans le cadre de la rénovation urbaine que dans celui des grandes opérations de construction neuve, reprend ces principes d'action à son compte et développe le propos en remettant au goût du jour la fameuse « diversité de l'habitat » qui avait guidé, en leur temps, la construction des villes nouvelles⁹.

L'ensemble de ces démarches s'appuie sur l'idée que la diversité sociale peut se fabriquer en mélangeant, à une échelle appropriée, les statuts d'occupation des logements. Cette hypothèse se vérifie dans ses grandes lignes si on croise la répartition des niveaux de revenu avec les trois principaux statuts d'occupation (graphique n° 1). Pour l'essentiel, les données montrent une opposition entre les propriétaires et les locataires du parc social, avec une relative neutralité sur parc locatif privé, sauf aux extrêmes (notamment du fait de la forte présence des étudiants au sein du premier décile).

6

Graphique n° 1
Répartition des ménages par déciles de revenu par unité de consommation selon leurs statuts d'occupation



Source : Insee - Enquête logement 2002.



Pour argumenter en sens inverse, on peut rappeler que, sans l'affirmer dans les mêmes termes, les constructeurs des grands ensembles se sont appuyés avec constance sur une diversité de modes de financement qui assuraient la coexistence, dans les ZUP, de copropriétés (financements HLM-A pour « accession »), de logements sociaux « ordinaires » (les HLM-O), d'immeubles très sociaux (Programmes sociaux de relogement - PSR - ou Programmes à loyer réduit - PLR), et de ce que nous appellerions aujourd'hui des logements intermédiaires (Immeubles à loyers moyens - ILM - ou normaux - ILN). Force est de constater qu'après 30 à 40 ans, ces modèles de mixité des statuts ont connu quelques déconvenues¹⁰. Un constat beaucoup plus nuancé, mais de même nature, peut être fait pour les villes nouvelles.

Dans les deux types de configurations urbaines, les dynamiques sociales et économiques ont progressivement remis en cause les mixités originelles. Les mécanismes du marché du logement, sous l'effet des choix de localisation des ménages, ont mis à mal les équilibres construits à l'origine, produisant des processus de valorisation et de dévalorisation qui doivent bien plus aux composantes de l'environnement résidentiel qu'à la typologie des logements.

Les phases des cycles immobiliers peuvent accélérer ou ralentir ces évolutions. Toujours est-il qu'une politique de production neuve visant à favoriser la mixité sociale ne peut s'arrêter à une approche immédiate de la consistance des opérations programmées. Les résultats n'en seront véritablement visibles qu'après que plusieurs rotations d'occupants dans les logements mis en service. L'anticipation en la matière n'est pas aisée, mais trois champs de réflexion peuvent être suggérés. Le premier concerne encore la programmation de la production, mais les deux suivants supposent une inscription dans la durée et un élargissement du regard hors du seul secteur du logement.

On peut d'abord affiner l'approche de la consistance des opérations. L'observation sur la longue durée montre que certains types de logements sont plus propices que d'autres à une mobilité rapide ou plus vulnérables à la dévalorisation. Les opérateurs agissant sur le parc privé ancien savent par exemple les risques qui pèsent sur les copropriétés majoritairement locatives, ce qui pourrait donner à réfléchir sur certains immeubles produits ces 20 dernières années pour bénéficier des incitations fiscales à l'investissement locatif. Il est également notoire que l'absence de grands logements locatifs familiaux conduit au blocage des plus modestes des couples ayant des enfants dans des logements trop étroits¹¹. On sait, enfin, qu'un rythme rapide de revente de logements en accession est l'indice de leur incapacité à retenir leurs occupants (souvent parce qu'ils sont trop petits).



La deuxième piste est celle de la gestion, dans la longue durée, des parcs de logements. À peu près maîtrisable dans le cas du logement social (gestion d'immeubles, gestion du peuplement), cette composante échappe largement au regard des politiques publiques dans les secteurs privés, du moins en l'absence de crises graves comme c'est le cas avec certaines copropriétés en difficultés. La carence est particulièrement aiguë pour la maison individuelle dont les processus de valorisation et de dévalorisation sont très mal connus et restent hors du champ de l'action publique locale.

Le troisième champ de réflexion sort du domaine immobilier et impose de relier la programmation et la gestion du logement à une approche territoriale des politiques urbaines qui intègre, au sein d'une vision élargie de l'attractivité résidentielle, elle-même conçue dans la longue durée, les différentes composantes de la vie urbaine : emploi, scolarité, petite enfance, transports... C'est dans cette dimension que réside la véritable légitimité d'une territorialisation des politiques du logement et de la montée des responsabilités des collectivités locales en la matière.

On perçoit avec ce dernier point l'articulation entre la problématique de la mixité sociale et celle de la maîtrise de l'urbanisation qui motive pour partie les politiques de renouvellement urbain.

POLITIQUES DE L'HABITAT ET RENOUVELLEMENT URBAIN

En allant au-delà, à ce stade, du cadre strictement défini de la rénovation urbaine, on peut considérer qu'une part largement majoritaire des politiques territoriales se développe aujourd'hui dans ce que l'on a pris l'habitude d'appeler le renouvellement urbain. En effet, la conjugaison de l'impératif d'une construction de logements en grand nombre tout en maîtrisant les processus naturels d'étalement périurbain impose de travailler la matière urbaine existante en y recherchant les moyens d'une production qui soit à la fois abondante et respectueuse de la qualité de la vie en ville.

Densité et lutte contre l'étalement : un malentendu ?

La Loi SRU de décembre 2000 pose implicitement les termes du renouvellement urbain au sein d'une préoccupation générale de maîtrise de l'urbanisation, renvoyant ainsi aux enjeux économiques et environnementaux de la lutte contre l'étalement périurbain. En ce qui concerne le logement, les politiques qui en résultent se trouvent confrontées à des obstacles d'ordres sociologique, économique et institutionnel.



Plus de 80 % des accédants à la propriété récents habitent dans une maison individuelle (30 % pour les locataires du secteur privé, 16 % pour les locataires HLM), ce qui indique avec clarté que, lorsqu'ils peuvent mettre en œuvre un projet de long terme, la grande majorité des ménages rejette l'habitat collectif. 36 % de ces accédants en maison individuelle ont acquis un logement dans une commune rurale (dont 19 % appartenant à la périphérie d'une aire urbaine), 35 % dans une commune urbaine « de banlieue » et 29 % dans une ville centre (plus il s'agit de grandes unités urbaines, plus la part des villes centre décroît). Ces constats apparemment imparables alimentent l'argumentaire libéral selon lequel les politiques de lutte contre l'étalement urbain iraient à l'encontre des aspirations de la majorité des familles vivant en France. Ils suggèrent aussi que les choix résidentiels manifestent un net refus de la densité urbaine.

Sans doute faut-il souligner ici 3 lignes d'interrogations pour lesquelles il est difficile de trancher, notamment parce qu'elles sont souvent brouillées par les débats idéologiques.

Le choix de la maison individuelle mérite, en soi, d'être examiné à l'aune de la raréfaction du grand logement en collectif dans la production récente. À ce titre, il faudrait pouvoir différencier ce qui relève du simple souhait de disposer d'un logement spacieux de ce qui résulte du choix d'une forme d'habitat.

Il en va de même pour l'accession à la propriété, souvent présentée comme le choix ultime, aboutissement d'un parcours résidentiel réussi. Il faut relativiser cette affirmation en constatant la rareté de l'offre locative de logements de grande taille, tant en individuel qu'en collectif et considérer qu'une part des accessions doit plus au désir d'espace qu'à celui de la propriété.

La principale variable reste cependant celle du coût du foncier, particulièrement pour la production des ménages. En effet, les conséquences économiques de cet obstacle sont bien connues, mais pas toujours prises en compte, notamment en matière de coûts de déplacements¹². Mesure-t-on bien, par exemples, le coût mensuel de la possession d'une deuxième voiture ?

La prise en compte de ces difficultés se heurte souvent aux contradictions induites par l'emboîtement des niveaux institutionnels de responsabilité des politiques locales de l'habitat et par le décalage entre ces niveaux et la réalité des aires de fonctionnement des marchés du logement. La première de ces contradictions est due à la persistance, pour l'État central, d'un enjeu économique (et productiviste) des politiques du logement qui a longtemps fait de certains régimes d'aides à la pierre de puissants moteurs d'étalement ; ce fut le cas, jusqu'à 2004, d'un prêt à taux zéro principalement



destiné à financer des logements neufs. Plus près de la décision locale, on constate une autre contradiction persistante entre des politiques communales de maîtrise de l'usage des sols et des droits de construire (la plupart des Plans locaux d'urbanisme - PLU - restent énoncés au niveau communal) et l'échelle intercommunale de l'énoncé et de la mise en œuvre des Programmes locaux de l'habitat (PLH). Plus largement, on observe un décalage entre les périmètres des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) urbains, au mieux calés sur le territoire des agglomérations, qui excluent de fait l'essentiel du périurbain où se développe une part croissante des parcours résidentiels de leurs habitants. Ce dernier point constitue l'un des enjeux majeurs des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui doivent mettre en relation les politiques du logement conçues et mises en œuvre dans les agglomérations avec la problématique plus large des dynamiques socio-spatiales des aires urbaines. On le voit, la maîtrise des enjeux urbains des politiques de l'habitat dépasse de loin les seuls outils sectoriels du logement ; elle suppose d'adopter une acception étendue de la relation de compatibilité prévue par le Code de l'urbanisme entre le PLH, le SCOT et le PLU (art. L 122-1 et L 123-1).

10

Partant de ces attendus, le débat public sur les politiques urbaines s'est focalisé ces dernières années sur la question de la densité des espaces résidentiels. C'est, par exemple, un point central pour les réflexions sur la révision du Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF). Ce débat est piégé par l'intensité du rejet, par l'opinion et certains élus, d'une approche de la densité urbaine qui renvoie à la fois à la critique des tours et des barres des grands ensembles et au tropisme des ménages vers la maison individuelle. Le caractère largement erroné de ce raisonnement fait quasiment l'unanimité au sein des milieux professionnels de l'urbanisme, qui soulignent conjointement la persistance de la forte valeur des quartiers centraux des grandes villes, la faible densité d'occupation du sol de la plupart des grands ensembles et l'absence de contradiction définitive avec certaines formes de maison individuelle. La question est donc aujourd'hui avant tout posée en termes de pédagogie de l'action publique ; peut-être doit-elle conduire à en réviser le vocabulaire pour contourner le piège des mots, mais sans doute doit-elle surtout se traduire par un renouveau des réflexions sur la qualité de l'espace habité et sur la réalité des attentes des habitants à l'égard de leur habitat.

Dans une certaine mesure, la mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine depuis 2004 contribue à cette démarche qualitative en reprenant le travail de fabrication de la ville, sur la base des formes rejetées de l'urbanisme des années 1960 et 1970.



*La démolition des logements sociaux
dans la politique de rénovation urbaine*

La politique de rénovation urbaine constitue, en quelque sorte, un concentré des enjeux urbains des politiques de l'habitat à travers ses 2 principaux volets opérationnels que sont la restructuration urbaine et les démarches de reconstitution et de diversification de l'offre de logements¹³. On y retrouve donc autant les préoccupations posées en termes de parcours résidentiel et de mixité sociale que celles plus directement liées au renouvellement spatial. L'essentiel de ce qui précède peut donc s'y appliquer.

Au sein de cet ensemble d'enjeux, on peut cependant commenter ce qui relève de l'une des singularités de la politique de rénovation urbaine : la démolition des logements sociaux. En première analyse celle-ci apparaît à la fois contradictoire avec la nécessité, constamment rappelée par ailleurs¹⁴, d'un accroissement de l'offre sociale pour faire face à la crise d'accessibilité au logement privé, et comme un retour en force de l'idée abondamment critiquée ces dernières décennies, selon laquelle certaines formes architecturales et urbaines étaient porteuses, par elles-mêmes, de pathologies sociales. La réalité des opérations est évidemment plus complexe et peut être résumée par le souci de donner aux sites traités une nouvelle attractivité résidentielle, laquelle passe autant :

- par la démolition des bâtiments les plus obsolètes ;
- que par la disparition symbolique des lieux dont la notoriété est la pire ;
- ou par la fabrication d'un nouveau tissu urbain organisé par des rues et des îlots désenclavés du reste de la ville.

Ces 3 enjeux ne se cumulent pas toujours ; le projet urbain pouvant conduire, par exemple, à démolir des immeubles de bonne qualité et sans problèmes sociaux particuliers, mais constituent une bonne grille d'analyse des opérations et contribuent à les argumenter dans leur complexité. L'un de leurs points communs est toutefois de privilégier l'avenir sur le présent, en donnant plus de poids à la perspective d'attractivité future qu'au choc que peuvent provoquer la démolition et le relogement. Cette posture prospective est sans doute un fondement essentiel de tout bon urbanisme ; encore faut-il en mesurer toutes les conséquences sociales immédiates pour les adoucir, et conserver l'humilité qu'imposent tous les regards rétrospectifs sur les politiques urbaines des 50 dernières années.

Encore une fois, le temps apparaît comme la variable essentielle des politiques de l'habitat et de l'urbain ; un temps porteur de contradictions entre l'immédiateté de l'habitant d'aujourd'hui, la courte



durée des cadres institutionnels et juridiques d'intervention¹⁵, le moyen terme du projet et la perspective la plus longue des processus de valorisation/dévalorisation urbaine. Le filtre temporel est probablement aujourd'hui le meilleur moyen d'analyse de la pertinence contrastée des projets et opérations de rénovation urbaine. Il permet de distinguer ce qui relève du pur saisissement d'opportunité résultant de l'ouverture d'une manne financière de ce qui se place dans la continuité de politiques conçues dans le long terme et que les nouveaux financements viennent conforter, rendre possibles ou accélérer.

Considérant que le logement est l'une des principales matières première de la ville, tant dans ses composantes sociales que spatiales, les politiques de l'habitat contribuent à modeler la vie urbaine. Mais, dans leurs dimensions résidentielles, les processus d'évolution de la ville dépendent aussi de mécanismes économiques et sociaux qui échappent, au moins partiellement, au niveau local et au temps court de la décision de construire.

La prise en compte, aussi anticipée que possible, de ces processus inscrits dans la longue durée est sans doute l'un des principaux enjeux de la formulation et de la mise en œuvre des politiques de l'habitat. Leur territorialisation croissante et le transfert progressif d'une partie des responsabilités vers les instances d'agglomération vont dans ce sens. Ils permettent notamment une acception plus transversale de la question du logement, articulée avec les autres dimensions du fonctionnement urbain, posant ainsi dans des termes plus pertinents la question majeure de l'attractivité des lieux.

NOTES

1. Voir notamment : Lévy J.-P. (1992), Lévy J.-P. (1995), Lévy J.-P. (1997).

2. Voir notamment : Filippi B. (1997).

3. La définition statistique des classes moyennes est un exercice périlleux. Des essais sont en cours dans le cadre de l'observatoire de l'habitat de la Ville de Paris ; ils donneront leurs premiers résultats, à titre exploratoire, à la fin de 2006.

4. Driant J.-C. (2005). L'étude portait sur les emménagés récents dans les agglomérations de plus de 200 000 habitants. Un emménagé récent au sens de l'enquête logement étant un ménage entré dans un logement au cours des 4 années précédant l'enquête, soit, ici, entre décembre 1997 et décembre 2001.

5. Perissol P.-A. (1995).



6. Voir notamment à ce sujet les travaux de l'OLAP (Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne) sur les villes nouvelles : Filippi B. (2003).
7. Voir Driant J.-C. et Rieg C. (2004a) et (2004b).
8. Source : Enquête sur le parc locatif social au 1/1/2004.
9. Voir à ce sujet l'ouvrage tiré des actes du colloque final du volet logement du programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles : Programme HEVN (2005).
10. Rappelons aussi que cette diversité de financements du logement social était dénoncée par le rapport Barre de 1975 comme porteur de ségrégation et a conduit à l'unification du système sous la bannière du Prêt locatif aidé (PLA), ainsi qu'à un net retrait des maîtres d'ouvrage HLM dans le domaine de l'accession à la propriété.
11. Il est significatif d'observer que 20 % des locataires pauvres du parc social sont en surpeuplement. Ce taux n'a pas baissé depuis 1988. Cf. Driant J.-C., Rieg C. (2004b).
12. Voir sur ces questions les travaux de Jean-Pierre Orfeuill et notamment : Orfeuill J.-P. et Palacchini A. (1998).
13. Il faut toutefois rappeler que la politique de rénovation urbaine s'applique pour l'essentiel aux Zones urbaines sensibles (ZUS), lesquelles ne peuvent, à elles seules, caractériser la problématique du logement social. Deux chiffres illustrent ce propos :
 - selon l'Enquête annuelle sur le parc locatif social (EPLS 2004), seuls 24 % de ces logements sont situés en ZUS ;
 - selon l'observatoire national des ZUS, le parc locatif social ne représente « que » 61,3 % du parc des logements situés en ZUS.
14. Notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale et dans la loi d'engagement national pour le logement.
15. Le rythme auquel se succèdent les lois et les dispositifs, comme l'évolution constante des doctrines d'intervention (par exemple celle de l'Agence nationale de la rénovation urbaine - ANRU) en apporte une illustration.

BIBLIOGRAPHIE

- DRIANT J.-C. (2005), *La mobilité résidentielle dans les grandes villes de France en 2002. Une analyse de l'enquête nationale logement de l'INSEE*, mai 2005, Communauté urbaine de Lyon, 25 p.
- DRIANT J.-C., RIEG C. (2004a), « Les conditions de logement des ménages à bas revenus », *INSEE Première* n° 950, février, 4 p.
- DRIANT J.-C., RIEG C. (2004b), « Le parc social : premier statut d'occupation des ménages à bas revenus », *INSEE Première* n° 962, avril, 4 p.
- FILIPPI B. (1997), « Mobilité résidentielle, chaînes de vacance et approches systémiques des marchés locaux de l'habitat. Comment observer et modéliser ? » dans Coloos B., Calcoen F., Driant J.-C., Filippi B. (éd.) (1997) *Comprendre les marchés du logement*. Paris, L'Harmattan, pp. 133-166.
- FILIPPI B. (2003), « Enjeux et échelles de mixité sociale dans les villes nouvelles d'Ile-de-France. Les apports de l'analyse des relations « habitat/habitants » sur données FILOCOM 1999 », OLAP pour le Programme HEVN, 190 p.
- LÉVY J.-P. (1992), « La mobilité résidentielle dans le contexte local de l'habitat », dans Lelievre E. et Lévy-Vroellant C. (éd.) (1992) *La ville en mouvement : habitat et habitants*, Paris, L'Harmattan, pp. 299-316.
- LÉVY J.-P. (1995), « Les dynamiques socio-spatiales des marchés immobiliers », *Revue d'économie régionale et urbaine* (RERU), n° 1995-3, pp.501-526.



LÉVY J.-P. (1997), « Offre de logements et mobilité résidentielle : un point de vue socio-économique », dans Coloos B., Calcoen F., Driant J.-C., Filippi B. (éd.) (1997) *Comprendre les marchés du logement*. Paris, L'Harmattan, pp. 117-132.

ORFEUIL J.-P., PALACCHINI A. (1998), *Dépenses pour le logement et pour les transports en Île-de-France*, INRETS-DREIF, 91 p.

PERISSOL P.-A. (1995), *En mal de toit*, L'Archipel, 174 p.

PROGRAMME HEVN (2005), « Politiques et marchés du logement dans les villes nouvelles. Quid de la mixité sociale ? », Actes du colloque du 19 avril 2005, Ministère de l'Équipement, 129 p.

