

LES POLITIQUES NATIONALES DU LOGEMENT ET LE LOGEMENT DANS LES VILLES NOUVELLES. INFLUENCES CROISEES

Jean-Claude Driant
C.R.E.T.E.I.L.
Institut d'Urbanisme de Paris
Université Paris 12

DRIANT J.-C. « Les politiques nationales du logement et le logement dans les villes nouvelles. Influences croisées ». Dans Programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, *Politiques et marchés du logement dans les villes nouvelles. Quid de la mixité sociale ?* Actes de la journée d'étude du 19 avril 2005, 2005, pp. 11-39

Le traitement de la question du logement dans les villes nouvelles a donné lieu, dans le cadre du Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, à deux démarches complémentaires qui apportent l'essentiel de sa matière au colloque du 19 avril 2005 :

- Un volet a été particulièrement consacré à la question de l'habitat, principalement traitée à travers le prisme des politiques visant à obtenir la mixité sociale et des constats que l'on peut faire aujourd'hui sur ce point. Un ensemble de recherches directement ou indirectement liées au logement a été mené dans ce cadre.
- Une démarche d'évaluation de politique publique, au sens strict de ce terme, centrée sur les politiques du logement elles-mêmes et sur leur impact économique et social. Celle-ci intègre des recherches bibliographiques, une analyse historique approfondie, la constitution d'un important recueil de statistiques (profils des logements et de leur peuplement dans chaque ville nouvelle et comparaisons avec d'autres territoires de développement récent), une enquête auprès des acteurs ayant contribué à la construction de trois villes nouvelles et une autre enquête auprès des habitants de certains quartiers sis dans ces mêmes villes nouvelles¹.

L'ensemble des travaux, à l'exception des travaux statistiques et des enquêtes au sein de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, a porté essentiellement sur la région parisienne. Le présent texte de synthèse vise à mettre en perspective les principaux résultats de ces démarches. Il n'a pas la prétention de l'exhaustivité et encore moins de se substituer à la lecture de la très riche matière accumulée, mais à en tirer les éléments constitutifs d'un fil conducteur pour le colloque du 19 avril 2005.

*
* *

¹ Comité ministériel de l'évaluation, Conseil général des Ponts et Chaussées (2004) *L'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles*, décembre, 90 p. + annexes. Instance d'évaluation présidée par Bernard de Korsak. Documents disponibles sur Cédérom (inclus dans le dossier des participants du colloque du 19 avril 2005).

La question de la mixité sociale est rapidement apparue comme étant la pièce maîtresse des préoccupations liées au logement dans les villes nouvelles. En effet, on peut la considérer comme fondatrice, même si le mot lui-même n'apparaît que beaucoup plus tard dans l'argumentaire des politiques publiques :

- Elle est présente dans la notion de « diversité » qui, comme le souligne l'approche historique de l'évaluation, est le « maître mot » des politiques du logement des premières années, tant en termes de typologies (immeubles collectifs et maisons individuelles), qu'en termes de statuts d'occupation ;
- Elle est aussi présente, plus indirectement, mais aussi plus évidemment, dans l'idée même des villes nouvelles conçues comme des villes complètes, avec leur centre et leur périphérie, avec l'habitat et l'emploi, avec les équipements et la desserte. Dans ces conditions, chaque ville nouvelle doit nécessairement être mixte.

Les conditions de la production de logement dans les villes nouvelles, mais aussi les glissements qui ont marqué au cours des quarante dernières années les notions de diversité et de mixité sociale (notamment en termes d'échelles) conduisent aujourd'hui à poser les termes de la problématique de la mixité sociale dans les villes nouvelles avec un regard différent de celui des fondateurs. Cette différenciation est accentuée par le fait qu'aux conditions directement issues de la mise à disposition d'une offre résidentielle neuve se superposent aujourd'hui les mécanismes marchands et, plus largement, les dynamiques de choix résidentiel par lesquelles les ménages eux-mêmes ont progressivement pris le relais des politiques publiques pour dessiner les contours de l'espace social des villes nouvelles.

Plus largement, et au-delà du champ du logement, beaucoup des questions traitées par les travaux menés dans le cadre du programme reviennent à s'interroger sur ce qu'il reste de spécifique à ces territoires qui ont marqué si fortement l'histoire récente de l'aménagement urbain. Le domaine de l'habitat est sans doute l'un de ceux pour lesquels il est le plus intéressant d'observer la superposition de phénomènes « ordinaires » observables en tous lieux (les mécanismes de marchés, les effets de valorisation et de dévalorisation, les processus ségrégatifs...) sur un substrat particulier à forte inertie, caractérisé par un parc de logements d'ancienneté homogène et marqué par des modes de production et de financement spécifiques.

C'est l'analyse de cette superposition et de ses conséquences socio-spatiales qui guidera notre lecture des principaux travaux menés dans le cadre du programme et de l'évaluation.

- Nous le ferons d'abord selon une perspective historique, afin de mettre en relief les principaux déterminants de la production du parc de logement des villes nouvelles.
- Ensuite, nous mobiliserons les travaux qui ont mis en relief ce que l'on appelle parfois la « banalisation » des villes nouvelles en matière de logement : mécanismes marchands et mobilité des ménages pour en souligner les spécificités.
- Ces apports nous conduiront aux préoccupations formulées en termes de mixité sociale : quelles situations cette superposition crée-t-elle dans l'espace social des villes nouvelles ? Quels modes d'intervention publique suggèrent-elle pour aujourd'hui et pour demain ?

L'un des écueils d'une telle synthèse est le risque d'une généralisation excessive. Ce risque est ici particulièrement fort du fait de la diversité des situations des villes nouvelles françaises. Chaque fois que nous le pourrons sans alourdir le texte, nous tenterons de rendre compte de cette diversité sans perdre le fil du propos².

² De fait, la plupart des travaux cités ici traite des villes nouvelles d'Ile-de-France, notamment dans la dernière partie du texte. Certaines villes nouvelles ayant donné lieu à peu d'études récentes, elles ne seront pas citées en tant que telles (c'est le cas de Villeneuve d'Ascq et du Vaudreuil).

1. Politiques publiques et marchés immobiliers. Les déterminants de la constitution d'un parc particulier

1.1. Les politiques nationales du logement et le logement dans les villes nouvelles. Influences croisées

La plupart des travaux et réflexions produits dans le cadre du volet « logement » du programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles se sont attachés, entre autres préoccupations, à comprendre la relation entre les spécificités d'un parc de logements produits dans une logique planificatrice et le peuplement qui en résulte, analysé généralement sous l'angle de la mixité sociale et/ou des mécanismes d'exclusion.

A de nombreuses reprises il est rappelé, à juste titre, que l'un des principaux moteurs de l'édification des villes nouvelles a été la production de logements aidés, tant dans le secteur locatif (les HLM) qu'en accession à la propriété. Il est d'ailleurs intéressant de souligner que l'étude des villes nouvelles est l'un des seuls cas de figures pour lesquels on fait souvent une assimilation entre ces deux secteurs pour utiliser le terme de « logement social ». Dans la plupart des autres analyses de la relation entre les politiques publiques et la question de l'habitat, le terme de « logement social » est réservé au volet locatif.

Cette assimilation spécifique à l'analyse des villes nouvelles est sans doute le reflet d'une volonté de mettre en relief conjointement le rôle global des politiques publiques dans la constitution du parc de logements et le fait qu'une part importante de ce parc a été peuplé dans des conditions limitatives propres aux critères d'attribution des aides à l'accession ou des logements locatifs HLM.

Cette acception du logement social a cependant deux limites principales :

- La première tient à la différence fondatrice entre les deux parcs : les logements locatifs sont sociaux par nature ; ils appartiennent à des opérateurs spécialisés et ne sortent qu'exceptionnellement de la catégorie à laquelle ils appartiennent. Il en résulte que leurs occupants successifs auront toujours à répondre aux critères sociaux correspondant à la législation. Il n'en va pas de même pour l'accession aidée à la propriété, puisque celle-ci ne produit pas de logements sociaux par nature, c'est l'opération d'accession (le prêt ou la prime qui lui correspond), qui est aidée, pas le logement.
- La seconde limite est la tentation à laquelle il est trop souvent cédé, de considérer de façon homogène l'ensemble du parc social ainsi constitué, alors qu'une analyse plus précise montre qu'à l'évidence, d'importants clivages les distinguent, même à l'intérieur de chacun des deux statuts d'occupation. Il y a de multiples façons d'analyser ces clivages ; chacun sait, par exemple, qu'un immeuble HLM situé dans un centre-ville valorisé n'est pas équivalent à une tour dans une ZUP, y compris en termes de peuplement, et même si leurs modes de financement, loyer et conditions d'accès sont identiques.

En reconstituant le parallélisme entre l'histoire des aides à la pierre destinées à la construction neuve³ depuis la seconde moitié des années soixante et celle de la production du parc de

³ Nous laisserons de côté les aides à l'amélioration et celles destinées au parc privé qui concernent peu les villes nouvelles, du moins pour la compréhension de la fabrication du parc de logement.

logements dans les villes nouvelles, on met en relief la diversité des composantes des parcs sociaux ce qui permet d'en tirer quelques interrogations sur les effets de cette diversité sur la question de la mixité sociale, posée dans ses termes actuels.

1. Les villes nouvelles naissent à la fin d'une époque, qui en est aussi l'apogée.

L'histoire des aides à la pierre de l'après-guerre a connu son véritable démarrage à partir de 1954 et de l'ensemble des mesures prises pour relancer avec vigueur la construction de logements en France dans le but de résorber le déficit séculaire que l'entre-deux-guerres et la reconstruction n'avaient pas réduit⁴.

a) Mais dès le début des années soixante, la problématique du logement est renforcée par une accélération de la croissance urbaine, accompagnée d'une importante vague d'immigration et du retour des rapatriés. Non seulement le rythme de construction doit à nouveau être accéléré, mais il doit faire face à l'émergence de nouvelles formes d'urbanisation : les taudis et les bidonvilles. C'est ainsi qu'à partir de 1960, les aides à la pierre connaissent une série de réformes qui les diversifient. Après l'abandon des programmes d'urgence issus de l'appel de l'Abbé Pierre (1954) et une tentative d'unification du financement du secteur locatif social sous la forme des HLM-O ("HLM ordinaires"), ne tardent pas à apparaître de nouvelles aides, qui concernent aussi bien les ménages les plus défavorisés⁵ que ceux à revenus moyens⁶, également touchés par la crise du logement.

b) Parallèlement aux programmes locatifs, les organismes d'HLM contribuent fortement à l'accession à la propriété, à travers les financements "HLM-accession" (HLM-A), tandis que les prêts du Crédit Foncier de France (CFF) continuent de se développer, à un rythme supérieur à 100 000 unités par an jusqu'en 1972. Le financement privé de l'accession à la propriété commence à prendre de l'importance, impulsé par l'épargne-logement, créée par la loi du 10 juillet 1965. Le secteur de l'accession aidée est donc marqué jusqu'en 1977 par un partage des tâches entre un sous-secteur caractérisé par une maîtrise d'ouvrage HLM, principalement produit en collectif dans les zones denses (ZUP et villes nouvelles) et commercialisé par les organismes eux-mêmes, notamment via les canaux du 1% patronal, et un sous-secteur diffus, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les promoteurs et constructeurs spécialisés, ainsi que par les ménages eux-mêmes, et financé par les prêts du CFF.

c) La construction neuve atteint son pic en 1973, avec 556 000 unités dont 64% sont encore aidés par l'Etat, 23% en locatif social (127 300 unités), 11% en HLM accession, 23% bénéficiant des primes et prêts du CFF et 7% des "prêts immobiliers conventionnés" (PIC) institués en 1972. Le secteur non aidé est passé de 35 400 unités en 1957 à 204 400 en 1973 ; il est ainsi passé d'à peine plus de 10% à plus du tiers de la production neuve en moins de vingt ans⁷.

⁴ Pour un exposé plus détaillé, voir Fribourg A.-M. (2000) *Evolution des politiques de logement depuis 1950*, note dactylographiée, 11p.

⁵ A partir de 1960, les "programmes sociaux de relogement" (PSR), destinés aux populations issues des taudis et bidonvilles éradiqués, puis en 1963 avec les "programmes à loyer réduit" (PLR)

⁶ Les "immeubles à loyer normal" (ILN) non soumis à plafond de ressource, et les "immeubles à loyer moyen" (ILM).

⁷ Heugas-Darraspen H. (1994), *Le financement du logement en France*, La Documentation Française.

Ces résultats montrent sans conteste la réussite d'une politique vigoureuse qui, après les hésitations de l'immédiat après-guerre, est parvenue à remettre sur pieds, puis à rénover, le secteur du bâtiment. En parvenant à un niveau de construction neuve jamais connu dans le pays, la production a contribué à résorber une crise sociale grave, autorisant, après vingt ans d'effort, un ralentissement progressif qui s'enclenche, avec le premier choc pétrolier, en 1974.

Mais la baisse de la production massive est aussi le résultat de la fin rapide de l'enthousiasme soulevé par les grands ensembles et les ZUP initiées en 1958. Dès le début des années soixante, apparaît un discours nouveau de rejet de l'habitat collectif, rapidement relayé par les débuts de la commercialisation des maisons individuelles "sur catalogue", souvent financés par les prêts du CFF. La critique des ZUP se développe pendant toute la décennie ; plus aucune n'est lancée après 1969, et leur arrêt est confirmée par la circulaire Guichard de 1973.

d) Cette construction complexe des systèmes d'aides produit un parc de logements aidés aux caractéristiques particulières qui distinguent fortement les secteurs denses, très marqués par la production sous maîtrise d'ouvrage HLM, et les zones pavillonnaires à urbanisation diffuse. Paradoxalement, si on s'en tient à nos catégories d'analyse actuelles, c'est dans les premières que l'on rencontre la plus forte mixité sociale de peuplement initial. En effet, face à une relative homogénéité des secteurs pavillonnaires en accession, peuplés de ménages appartenant aux classes moyennes en pleine ascension sociale, les quartiers denses bâtis par les organismes d'HLM font cohabiter des immeubles locatifs et des copropriétés modernes. Plus avant, le secteur locatif lui-même voit se développer en parallèle ce que nous appellerions aujourd'hui des logements « très sociaux » (les PLR et PSR), du parc HLM ordinaire (les HLM-O) et des logements « intermédiaires » (les ILM et ILN).

Au cours de leur phase de démarrage, les villes nouvelles participent pleinement à ces mécanismes de production ; le rapport de l'instance d'évaluation le montre bien. Il souligne le choix, pour un certain nombre de villes nouvelles (notamment Evry, Cergy, Marne-la-Vallée et le Vaudreuil), de commencer par les espaces centraux, ce qui renforce le rôle des HLM dans la production du parc et minore, pour ces territoires, à la fois la construction par le secteur libre et le rôle joué par la maison individuelle (donc la part des financements aidés du CFF). En première analyse, on se trouve donc face à une dynamique de production très marquée par l'acteur HLM. Il faut nuancer les conclusions que l'on en tire souvent, puisque cette production HLM n'est pas synonyme d'homogénéité de produit et de peuplement. Le terme de mixité sociale n'est pas utilisé à l'époque, principalement parce que cette catégorie d'enjeux de politique publique ne trouve pas le même écho qu'aujourd'hui dans la gamme des modes de production du logement.

La relation entre la maîtrise d'ouvrage HLM et les caractéristiques du peuplement des villes nouvelles est également influencée spécifiquement dans ces territoires par la nature particulière des acteurs HLM impliqués. Hors villes nouvelles, le parc de logements locatifs sociaux des années soixante et soixante-dix est très marqué par la prédominance des offices publics qui possèdent alors 70% du patrimoine et contribuent encore majoritairement à son accroissement. A l'inverse, les villes nouvelles sont lancées à une époque où la grande vague de création de nouveaux offices est terminée⁸ et dans des territoires pour la plupart vierges d'organismes municipaux. La production de logements sociaux dans les villes nouvelles est donc particulièrement marquée par les organismes de droit privé (les sociétés anonymes

⁸ Les deux grandes périodes créations d'organismes d'HLM sont les années trente et la seconde moitié des années cinquante.

d'HLM⁹) beaucoup moins dépendants de la décision politique locales et liés de façon privilégiées aux entreprises, via le 1% logement. Les villes nouvelles ont, en quelque sorte, contribué au développement des SA d'HLM, notamment en Ile-de-France.

La contrepartie de la prédominance des SA réside dans la plus faible maîtrise qu'ont exercé les élus locaux sur les attributions des logements et donc, notamment dans la dernière période, sur l'évolution du peuplement de ce très important parc social.

2. Les attendus de la réforme de 1977 et leurs conséquences sur le parc de logements des villes nouvelles au cours des années 80.

a) Au début de la seconde moitié des années soixante-dix, le discours dominant sur les politiques du logement et les systèmes d'aides qui lui correspondent a changé. Le secteur de la construction est fort, la plupart des ménages sont logés dans des conditions acceptables et leurs perspectives d'ascension vers l'accession à la propriété sont ouvertes, au moins en apparence. Les bidonvilles sont résorbés. Le temps d'une vaste réforme est venu. Il faudra cependant attendre encore quelques années, pendant lesquelles le rythme de la construction neuve commencera à baisser (en 1976, on passe sous la barre des 500 000 unités) alors que le secteur non aidé poursuit sa montée en puissance (il représente 46% de la production neuve en 1976).

Avec les rapports Barre¹⁰ et Nora-Eveno, ainsi que le Livre Blanc des HLM, tout est en place pour la réforme de 1977 (loi du 3 janvier 1977) qui résulte, schématiquement, de trois constats complémentaires :

- la pénurie quantitative est terminée, le problème du logement n'est plus tant celui du nombre de ménages à loger, ni celui de la persistance de taudis et bidonvilles, que celui de la liberté de choix des statuts et des qualités ;
- les systèmes d'aide à la pierre sont coûteux pour le budget de l'Etat dans un contexte de montée de la crise économique et les diagnostics faits sur les aides au secteur social mettent en avant le caractère « ségrégationniste » de la diversité des aides et des produits logement qui en découlent ;
- la plupart des ménages a, au début de sa trajectoire résidentielle, besoin d'être aidée financièrement pour se loger de façon décente, mais le développement économique et social du pays permet de considérer que ce besoin n'est que passager ; que l'aide n'est qu'une façon de leur "mettre le pied à l'étrier", avant que la promotion sociale généralisée ne leur permette d'accéder à la propriété en se constituant un patrimoine immobilier, source de richesse pour l'ensemble du pays.

b) L'Etat tire les conséquences de ce constat en modifiant l'aide à la pierre et en introduisant une nouvelle aide à la personne : l'Aide Personnalisée au Logement (APL). Le secteur de la construction étant désormais bien structuré et l'épargne privée prenant le relais des aides budgétaires massives, l'accent peut être mis sur un simple accompagnement du marché par la solvabilisation des seuls ménages en ayant véritablement besoin.

⁹ Aujourd'hui appelées « Entreprises sociales pour l'habitat » (ESH)

¹⁰ Barre R. (1975) *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement*. Paris, La Documentation française, 172 p.

Nora S. et Eveno B. (1975) *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, Paris, La Documentation française, 200 p.

Union Nationale des Hlm (1975), *Propositions pour l'habitat, Livre blanc*, Supplément à la revue HLM, n°244, 148 p.

L'ensemble du système d'aide à la pierre est remis en cause, et révisé à la baisse, réduisant l'essentiel du secteur aidé à deux catégories de prêts :

- les prêts à l'accession à la propriété (PAP),
- les prêts locatifs aidés (PLA).

Il s'agit avant tout de réunifier le système, en supprimant la quantité jugée excessive de financements spécifiques et en réduisant à la fois le nombre de logements aidés et leur coût unitaire pour le budget de l'Etat.

c) Pour les villes nouvelles, la réforme de 1977 et ses suites ont produit des effets différents de ceux connus par la plupart des autres territoires.

Le ralentissement de la production neuve intervient à contretemps dans un contexte dans lequel les objectifs initiaux de population sont encore loin d'être atteints. Le relais n'étant pris que très partiellement par l'activité de promoteurs et investisseurs privés, les villes nouvelles connaissent un coup de frein de production.

Plus avant, la réforme des aides redéfinit les contours de cette production :

- En termes de maîtrise d'ouvrage, puisque le secteur HLM s'en trouve limité, pour l'essentiel, à la production de logements locatifs ;
- En termes de types de produits, puisque le PAP favorise grandement la construction de maisons individuelles ;
- En termes de maîtrise de la production de logements par les pouvoirs publics puisque le passage à une logique d'aide à la personne privilégie les circuits non contingentés sur la base de droits ouverts, en remplacement d'une logique de programmation des aides relevant d'une décision locale. Il en va de même pour l'accession à la propriété, dans la mesure où l'accès au PAP est destiné aux ménages et non aux constructeurs.

Cette conjonction d'éléments va conduire la production de logements dans les villes nouvelles à se caler beaucoup plus nettement sur les mécanismes de marché. Pourtant, les villes nouvelles deviennent aussi les territoires presque uniques de la manifestation du souci étatique de maintien d'une production à un niveau élevé. Le but n'est plus alors de contribuer à la résorption du déficit de logement, mais de renforcer les polarités urbaines, raisons d'être des villes nouvelles. C'est à ce moment là que, du point de vue de la production de logements, les villes nouvelles vont se trouver dans les situations les plus spécifiques.

En effet, la conjonction du glissement vers les mécanismes marchands avec le maintien de rythmes de production relativement élevés et en tout cas supérieurs à celui observé ailleurs, conduit le parc de logement des villes nouvelles à se développer dans des directions particulières, au sein desquelles domine « l'effet PAP » bien mis en relief dans le rapport de l'instance d'évaluation. En effet, la crise économique limite l'activité immobilière, sauf dans le secteur de l'accession en maison individuelle, soutenu par le PAP et l'inflation. Elle laisse le reste de la production entre les mains presque exclusive des organismes d'HLM qui mobilisent le PLA unifié, dont les loyers élevés les réservent paradoxalement aux ménages à bas revenus qui sont fortement solvabilisés par l'APL.

En revanche, du point de vue des évolutions sociales des quartiers produits au cours de la décennie précédente, les villes nouvelles vont commencer à développer, dès la première moitié des années quatre-vingt, des symptômes de crise identiques à ceux observés dans les grands ensembles (y compris dans certaines copropriétés). Les phénomènes de filtrage social

liés au parallélisme entre le succès de l'accession et la montée de la précarité réduit dans bien des cas la mixité sociale initiale et produit, comme ailleurs, même si c'est dans des proportions moindres sans doute liées aux avantages de centralité, des mécanismes de paupérisation localisés.

3. La fin des années 80 et le début des années 90 : montée du marché et des crises urbaines.

a) Si le financement du logement n'a pas connu de réforme de grande envergure jusqu'à la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, les dispositifs issus de la loi de 1977 ont été marqués par quelques évolutions significatives, qui traduisent, notamment au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt, d'importants glissements dans la politique du logement.

- La baisse rapide de l'inflation et les contraintes liées à la rigueur budgétaire ont conduit l'Etat à une révision drastique de la politique qui visait à favoriser l'accession à la propriété des ménages modestes. La croissance du nombre d'accédants confrontés à des situations de surendettement dramatique et l'insécurité croissante des situations professionnelles ont contribué à faire baisser le nombre de candidats à la propriété. Mais cet obstacle social ne doit pas masquer le fait que la très forte réduction du nombre des PAP octroyés (divisé par 3,3 de 1982 à 1990, passant de 126 000 à 38 000 unités, avant une légère relance en 1994 et la disparition en 1995) traduisait surtout une réaction à la très forte augmentation de leur coût pour le budget de l'Etat.
- Entre 1988 et 1993, les réformes successives des aides à la personne permettent de les généraliser, permettant à tous les ménages à ressources modeste de bénéficier d'une aide (l'APL ou l'allocation logement), quel que soit le statut des logements qu'ils occupent.

Pour le logement, les années 1985-1990 sont celles des premières manifestations d'une nouvelle crise, dont les principaux symptômes sont très clairement visibles dans les enquêtes logement de l'INSEE. Les politiques publiques s'adaptent lentement à cette évolution de contexte. Ce sera notamment l'objet des deux lois qui marquent une série d'inflexions importantes, en revenant sur certains des principes directeurs de la réforme de 1977 (en particulier par un retour à une certaine diversification des aides à la pierre) et en instaurant des nouvelles démarches contractuelles qui consacrent le rôle prépondérant du niveau local. Ce seront d'abord la loi du 31 mai 1990, dite "loi Besson", puis la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991.

b) Pour les villes nouvelles, ces évolutions entraînent une série de conséquences importantes. D'une part le retrait de l'accession sociale contribue au passage de relais, plus tardif qu'ailleurs, entre une production majoritairement aidée et la promotion privée soutenue par l'investissement libre ; d'autre part, elle modifie les contours du peuplement du parc social récent qui, n'étant plus le seul à donner droit à l'APL, n'est plus aussi systématiquement le réceptacle des ménages les plus pauvres.

C'est à partir du milieu des années quatre-vingt que le peuplement des villes nouvelles n'est plus majoritairement assimilable au profil des habitants des nouveaux logements. Avec l'achèvement du remboursement des premiers programmes d'accession, le marché de la revente a pris son essor et les patrimoines locatifs connaissent des taux de rotation suffisamment élevés pour assurer un renouvellement constant de leur population. Ce changement majeur se traduit par le fait que les contours du peuplement des villes nouvelles ont désormais pour facteur principal l'accumulation des choix résidentiels des ménages, avec

les contraintes qui s'y appliquent (notamment en termes de revenus) et les conséquences ségréгатives qui en résultent.

Ce n'est plus le système d'aide au financement du logement qui détermine la production et encore moins le peuplement des villes nouvelles. La sédimentation dans un contexte particulier des conséquences des politiques nationales a produit à la fois un parc aux contours spécifiques et des dynamiques sociales qui leur ont correspondu initialement, avant de prendre leur autonomie dans le cadre du marché.

1.2. Les trois périodes de la constitution du parc de logement des villes nouvelles

Le rapport de l'instance d'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles construit son approche historique sur une périodisation en trois décennies bien marquées dont on retrouve les contours par une approche statistique complémentaire rendue possible par les données mises en forme par le secrétariat général du groupe central des villes nouvelles (SGVN) dans le cadre d'un dossier composé par Bernard Guirauden en janvier 1998 pour le ministre délégué au logement¹¹.

1. Modes de financement et types de logement : une périodisation marquée...

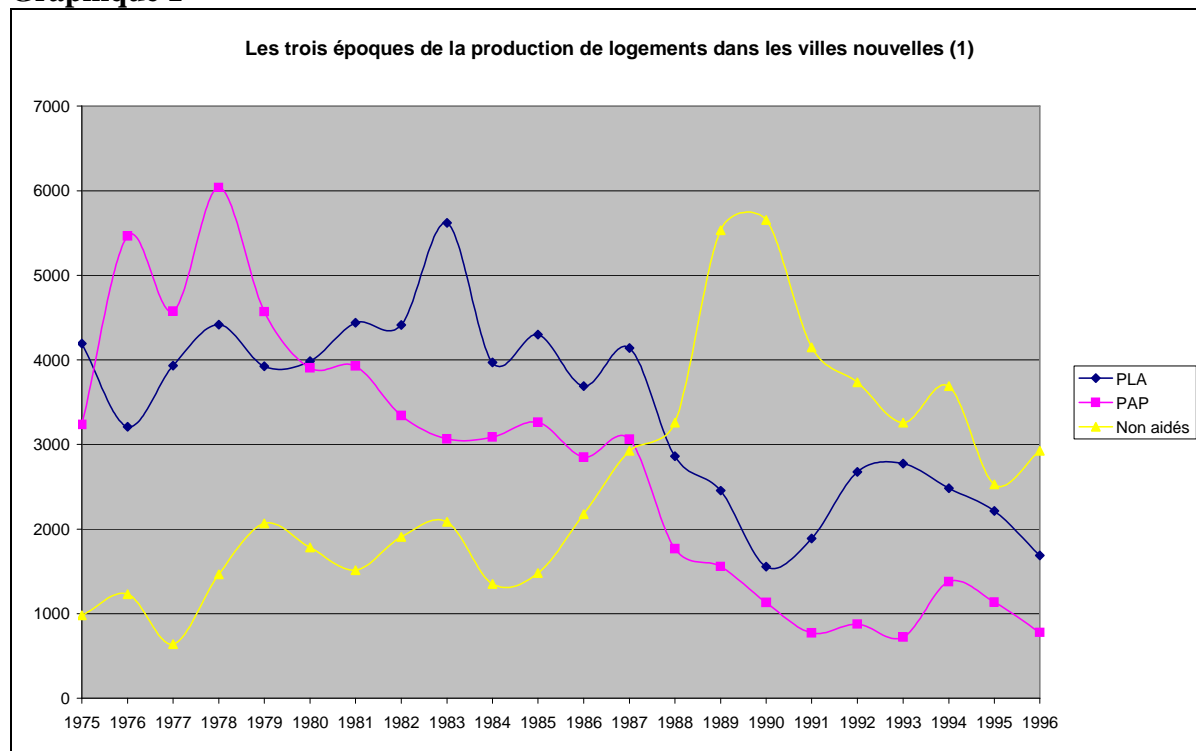
Les évolutions des parts respectives des trois grands secteurs de production dans la construction de logements neufs montrent très clairement trois époques se confondant presque avec les trois décennies mises en relief par l'évaluation (graphique 1) :

- Les années 70 pendant lesquelles la forte domination de la construction aidée est particulièrement teintée d'accession sociale,
- Les années 80, jusqu'en 1987, pendant lesquelles la part du secteur libre augmente sensiblement, mais reste à un niveau très inférieur à la production aidée, laquelle se tourne majoritairement vers le secteur locatif. C'est l'heure de gloire du PLA, face à la stagnation du rôle joué par les promoteurs et les constructeurs de maisons individuelles ;
- Les dix dernières années de la période prise en compte, marquée par une chute brutale des secteurs aidés à partir de 1988 et la prise de position majoritaire du secteur libre à partir du pic de 1989 et 1990.

On retrouve dans ces tendances les grandes lignes des évolutions nationales, renforcées par les spécificités des villes nouvelles, terrains vierges à conquérir.

¹¹ Guirauden B. (1998) *Dossier « le logement dans les villes nouvelles »*. Les statistiques portent sur la période 1975-1996 et sur sept villes nouvelles (manquent à l'appel Villeneuve d'Ascq et Le Vaudreuil). Elles ne couvrent donc ni l'intégralité de la période, ni l'ensemble des villes nouvelles, mais elles fournissent un éclairage convaincant pour l'analyse

Graphique 1



Source : SGVN – 1998

Note : le PAP et le PLA n'apparaissent qu'en 1977. C'est par commodité que ces sigles sont utilisés ici pour qualifier l'accession et le locatif aidé, même au cours des deux années précédant leur mise en place.

La première période est marquée par :

- la priorité donnée aux centralités et donc aux opérations denses,
- la crise économique consécutive au choc pétrolier de 1973 qui affaiblit l'implication des acteurs privés dans la production.
- La réforme de 1977 qui modifie la donne des financements.

Cette période prolonge les toutes premières années du lancement des villes nouvelles, pour lesquelles les logements produits par des acteurs privés étaient majoritaires. En effet, la thèse d'Elisabeth Campagnac et Christine Dourlens¹² montre qu'entre 1969 et 1973, la production de logements neufs dans les villes nouvelles est, certes, très massivement aidée (seuls 3% ne le sont pas), mais aussi majoritairement réalisées en accession à la propriété dans le cadre des primes et prêts du Crédit Foncier (52% des logements neufs), c'est-à-dire principalement construits et vendus par des promoteurs, plutôt que par le système HLM.

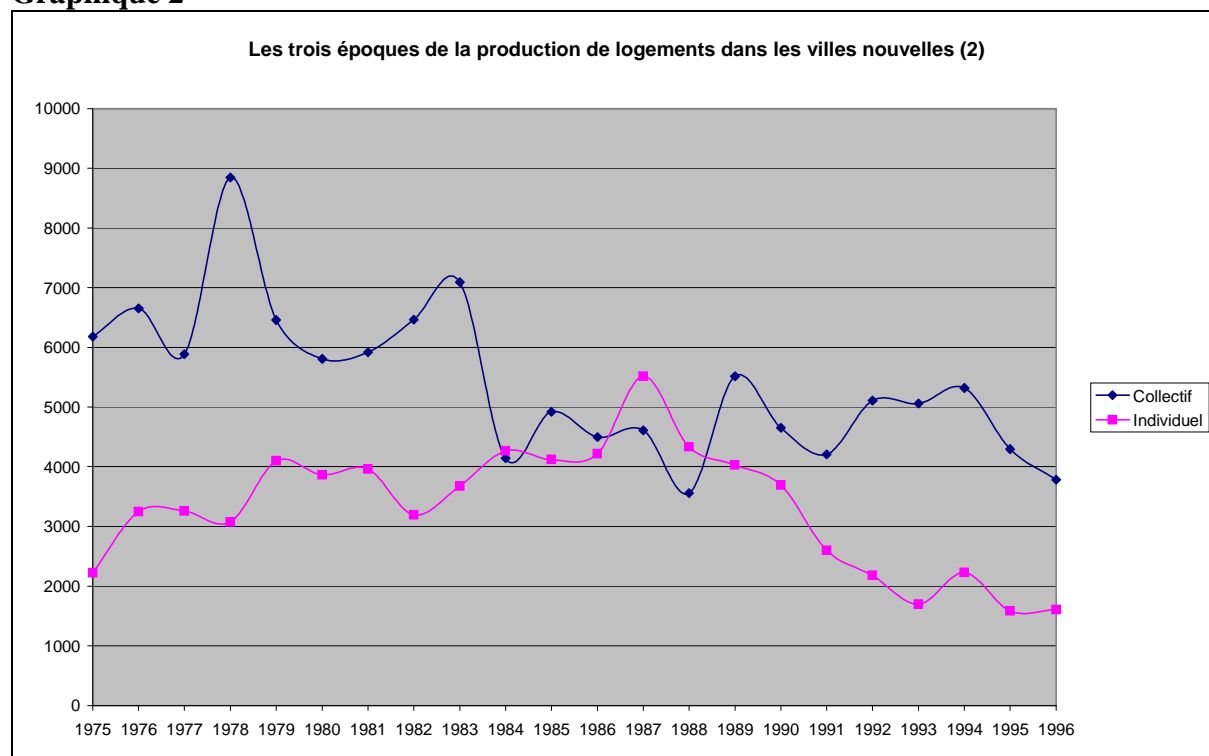
C'est la crise économique qui a inversé le processus en réduisant la part de la promotion, donnant progressivement le premier rôle au secteur locatif qui permet de maintenir, coûte que coûte, un rythme de production élevé, même après la réforme de 1977 dont l'impact sur les villes nouvelles est spécifique. C'est sans doute là un effet direct de la politique de l'Etat dans ces territoires prioritaires que sont les villes nouvelles. C'est aussi une conséquence

¹² Campagnac E. et Dourlens C. (1975), *Le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans la planification et l'aménagement urbain. Un exemple : les villes nouvelles en région parisienne*. Thèse de doctorat, Université de sciences sociales de Grenoble, 375 p.

significative de « l'effet PLA », qui devient un puissant vecteur des politiques d'innovation technique et architecturale, lesquelles trouvent, dans les villes nouvelles, des contextes très favorables à leur mise en œuvre.

Au début des années 80, l'accession aidée marque légèrement le pas, malgré les avantages conséquents qu'apporte le financement PAP en contexte d'inflation. C'est sans doute la prudence des promoteurs en collectif qui en fournit la principale explication. C'est d'ailleurs au cours de cette période, mais de façon légèrement décalée dans le temps, que la part des maisons individuelles devient aussi importante que celle du collectif (graphique 2).

Graphique 2



Source : SGVN – 1998

Cette courte période, qui dure à peine cinq ans, correspond à une baisse forte de la production globale et, singulièrement, du secteur locatif social. C'est aussi le moment où la construction non aidée prend son essor, dans une logique de production moins régulée que celle des secteurs aidés et sans doute plus attentive à la formulation immédiate de la demande des ménages qui privilégient classiquement la maison individuelle.

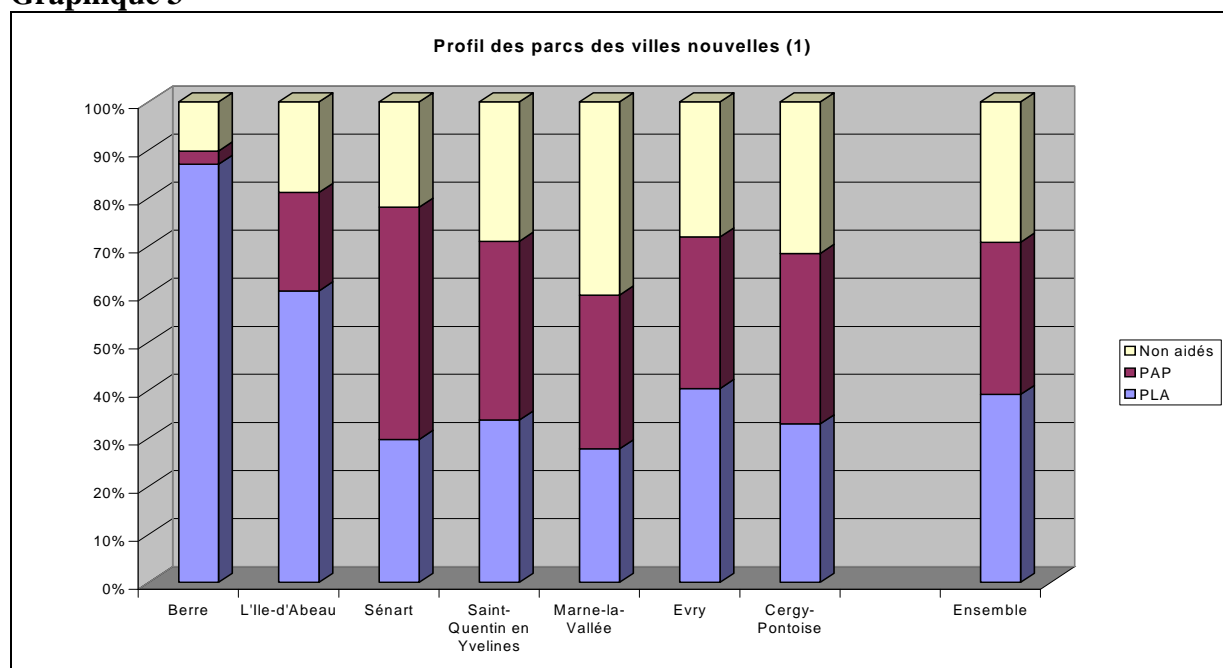
La relance de la production à la fin des années 90, notamment sous l'impulsion de quelques grandes opérations (Marne-la-Vallée, Saint-Quentin en Yvelines, Evry,...) est principalement menée avec des financements libres mobilisés par les promoteurs. C'est aussi l'occasion d'une reprise du collectif, dans une logique de développement de nouvelles centralités.

La crise immobilière de la première moitié des années 90 apparaît de façon significative dans les statistiques, avec une forte chute des financements libre et une quasi stagnation de l'accession aidée, partiellement compensée par la relance, contracyclique, de la production locative HLM.

2. ...mais qui masque de fortes disparités entre les villes nouvelles.

Ces grandes tendances globales masquent d'importantes différences entre les villes nouvelles (graphiques 3 et 4). C'est ainsi qu'on peut observer un contraste très fort entre les deux extrêmes que sont l'Etang de Berre, massivement constituée de logements locatifs sociaux et Sénart, développée plus tard, avec une majorité d'accession à la propriété aidée. La part du secteur libre atteint son maximum à Marne-la-Vallée, principalement du fait des opérations menées à partir de la fin des années 80.

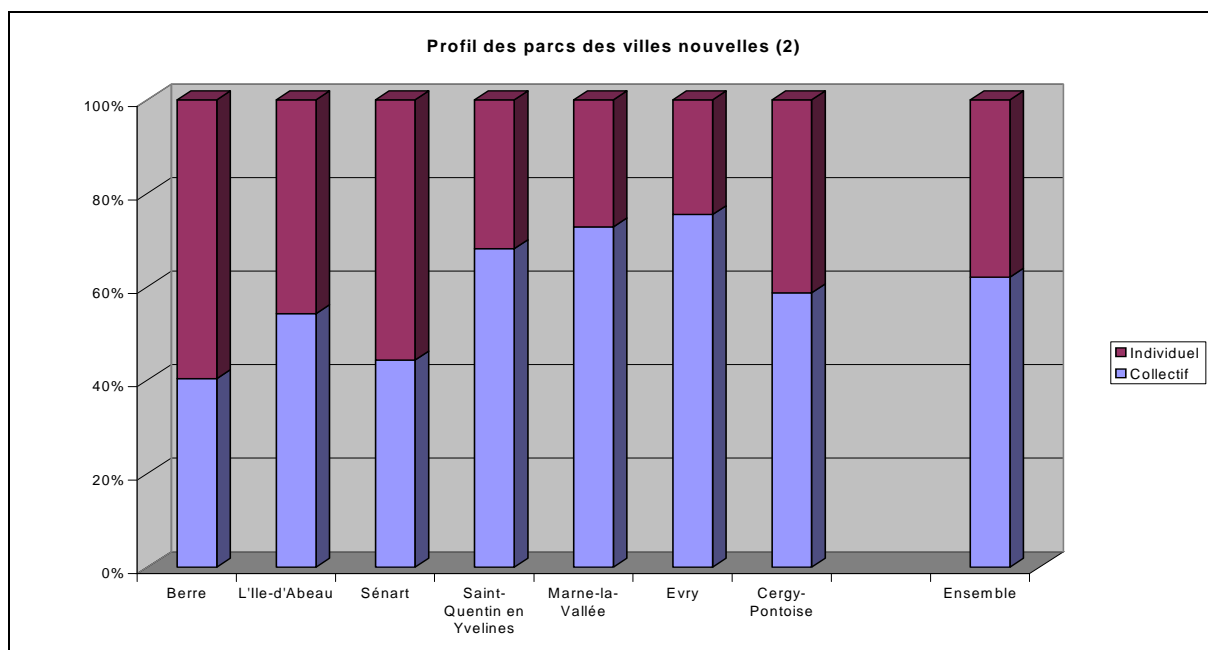
Graphique 3



Source : SGVN – 1998

Note : le PAP et le PLA n'apparaissent qu'en 1977. C'est par commodité que ces sigles sont utilisés ici pour qualifier l'accession et le locatif aidé, même au cours des deux années précédant leur mise en place.

Graphique 4



Source : SGVN – 1998

Il en résulte un profil global remarquablement fidèle au mythe des « trois tiers », constamment rappelé à propos du logement dans les villes nouvelles, entre le locatif social, l'accession aidée et le financement libre (graphique 3). Mais cette répartition, observée pour l'ensemble des sept villes nouvelles concernées, ne se vérifie unitairement que pour trois d'entre elles (Cergy, Evry et Saint-Quentin-en-Yvelines).

Quant au clivage entre maison individuelle et logements collectifs (graphique 4), la répartition globale sur une base de 60% en collectif / 40% en individuel ne se vérifie qu'à Cergy, les autres villes nouvelles se répartissant en deux groupes clairement distincts :

- Celui des villes nouvelles faites majoritairement de maison individuelles : Etang de Berre, L'Isle-d'Abeau et Sénart,
- Celui des villes nouvelles denses de l'habitat collectif que sont Evry, Marne-la-Vallée et Saint-Quentin-en-Yvelines.

2. Le logement en villes nouvelles : banalisation ou spécialisation ?

Le terme de « banalisation » est fréquemment utilisé pour décrire les évolutions récentes des villes nouvelles. Il vise à expliciter les divers processus qui tendent à faire entrer les villes nouvelles dans le droit commun des contextes urbains.

Pour le sujet qui nous intéresse, on peut sans doute avancer, à titre d'hypothèse, trois niveaux complémentaires de banalisation :

- Une banalisation politico-institutionnelle, avec la montée en puissance progressive des collectivités territoriales dans un cadre intercommunal, spécifique à l'origine, mais qui devient la norme partout en France. Il s'agit là d'une sorte de « banalisation inversée », puisque c'est l'ensemble du territoire qui se met au diapason d'un cadre institutionnel pour lequel les villes nouvelles ont servi de laboratoire ;
- Une banalisation économique pour le logement, avec l'apparition de véritables mécanismes marchands :
 - d'une part du fait du renforcement du rôle des opérateurs privés dans la production immobilière, confirmant ainsi la position dominante acquise à partir de la fin des années 80 ;
 - d'autre part avec la suprématie, dans les premiers secteurs urbanisés, du marché de la revente des logements existants.
- Une banalisation sociale, résultat des mécanismes marchands qui favorisent les processus de ségrégation socio-spatiale induits par la hiérarchie des choix résidentiels des ménages (notamment en termes de localisation et de statut d'occupation, phénomènes de regroupements affinitaires, voire communautaires, phénomènes d'évitement de quartiers ou d'établissements scolaires, phénomènes d'exclusion...), plaquée sur un parc immobilier qui reste fortement spécifique.

Ces processus ne s'appliquent effectivement pas à des territoires neutres, puisque les modes de production du parc de logements des villes nouvelles ont créé un contexte structurellement et durablement particulier, dominé par le logement collectif, avec une surreprésentation du parc social et des logements familiaux.

Il faut donc relativiser d'emblée la notion de banalisation, laquelle s'applique à des processus en cours, mais sans doute pas aux résultats atteints, ce qui impose notamment de s'interroger sur la pertinence du placage sur le contexte des villes nouvelles de politiques publiques territorialisées telles que la politique de la ville.

Pour traiter de cette tension entre banalisation et spécialisation, nous mettrons en relief les principaux enseignements des études et recherches récentes qui ont mis en avant les mécanismes sociaux et économiques qui font entrer les villes nouvelles dans le droit commun des fonctionnements urbains. Il s'agira particulièrement de mettre en relief, sur la base d'approches différentes (le marché immobilier, les mobilités, les modes d'habiter), les déterminants et mécanismes des recompositions sociales et spatiales postérieures à la constitution du parc de logements. Dans un second temps, partant du constat d'une différenciation socio-spatiale croissante des territoires des villes nouvelles, nous concentrerons le regard sur la question de la mixité sociale, clé d'entrée principale des politiques publiques contemporaines sur l'espace urbain.

2.1. Les mécanismes sociaux et économiques de la banalisation des villes nouvelles

Les études et recherches menées directement ou indirectement sur la dimension « habitat » de la banalisation des villes nouvelles cherchent à mettre en relief le rôle joué par les mobilités dans les recompositions de l'espace physique et social. Ces mobilités sont autant celles des patrimoines immobiliers résidentiels qui s'échangent, que celles des ménages qui se positionnent dans l'espace.

1. Le marché du logement d'occasion : symptôme des valorisations urbaines et indices des configurations futures.

L'une des évolutions les plus significatives des villes nouvelles dans le domaine qui nous intéresse ici est l'émergence progressive d'un marché ordinaire du logement, principalement sous l'effet de la revente de logements d'occasion.

Près des deux tiers des logements construits dans les villes nouvelles l'ont été dans le cadre de programmes d'accession à la propriété aidée ou non. De plus, du fait de leur simultanéité, ces opérations ont été commercialisées de façon relativement homogène auprès d'une clientèle dont les caractéristiques démographiques, sociales et économiques étaient, elles-mêmes, moins hétérogènes que celles des espaces urbains dont le développement est moins planifiés.

Le marché du logement des villes nouvelles est donc, à l'origine, très spécifique, massivement composé d'un marché du neuf en première occupation (par contraste, au plan national, près de trois ventes de logements sur quatre concernent des biens d'occasion). Lors de cette première phase, le marché immobilier est donc essentiellement un marché de produits dont les caractéristiques et le prix sont déterminés par les promoteurs en fonction des clientèles ciblées, des niveaux de prestation, des dispositifs d'aide et des conditions fixées par les aménageurs.

Au cours des années 80 et surtout 90, le paysage évolue de façon significative, puisque commence à émerger un marché de la revente (ou marché secondaire), déterminé par les stratégies résidentielles et les choix des propriétaires initiaux, mais aussi et surtout par les mécanismes de valorisation et de dévalorisation qui résultent des évolutions du contexte urbain dans lequel sont insérés les logements.

Dès 1993 une étude menée à l'IAURIF pour le SGVN par Christine Corbillé et Catherine Taisne¹³ sur le devenir des PAP en villes nouvelles pointait l'émergence de ce marché, montrant qu'un quart des logements PAP produits dans les villes nouvelles étaient occupés par un propriétaire de seconde main et qu'un sur dix était habité par un locataire. De plus, il ressortait de cette enquête qu'un propriétaire sur deux, bien que plutôt satisfait de son logement, envisageait de déménager dans un délai relativement bref (la moitié avant cinq ans).

L'intérêt d'un regard porté sur le marché des transactions immobilières est donc double :

- Il renseigne sur le marché lui-même et les conditions dans lesquelles vendeurs et acquéreurs peuvent mener à bien leurs projets,

¹³ Corbillé C. Et Taisne C. (1993) *Le devenir des logements PAP dans les villes nouvelles*, IAURIF, note de synthèse, 19p.

- Il renseigne également sur les valeurs attribuées par ces acteurs au parc de logements mis en vente, lesquelles constituent des symptômes fondamentaux des évolutions globales des contextes socio-spatiaux.

Deux travaux récents permettent d'approcher les transactions immobilières en villes nouvelles :

- L'étude menée par André Massot (IAURIF) en 1999 sur un échantillon d'actes de mutations portant sur la période 1993-1995 dans les cinq villes nouvelles d'Ile-de-France¹⁴,
- La thèse de Didiers Desponds qui consacre un chapitre aux transactions réalisées dans le Val-d'Oise et à Cergy-Pontoise entre 1996 et 2001¹⁵.

L'un des premiers résultats intéressants en la matière est le fait qu'au milieu des années 90, le rythme annuel des ventes de logements d'occasion dans les villes nouvelles est presque identique à celui de la construction neuve, à un niveau d'environ 5 000 unités (tableau 1). Cette époque constituerait donc, en quelque sorte, le moment du passage de témoin entre un marché du neuf et un marché secondaire qui va devenir dominant.

Tableau 1 : Marché de l'occasion et construction neuve au milieu des années 90 dans les villes nouvelles d'Ile-de-France.

	Saint- Quentin-en- Yvelines	Cergy- Pontoise	Marne-la- Vallée	Sénart	Evry	Total
Nombre moyen annuel de ventes de logements d'occasion (1993-1995)	1 045	1 182	1 654	662	552	5 095
Nombre moyen annuel de logements neufs (1990-1997)	1 000	1 311	1 755	613	598	5 277
Indice de marché secondaire*	1,05	0,90	0,94	1,08	0,92	0,97

Sources : Massot A. (1999) et Fouchier V. – Mirande B. (1999)

* Indice de marché secondaire est le rapport entre le nombre de ventes d'occasion, et le nombre de logements neufs. A titre indicatif, en 1999, cet indice était de 2,30 au niveau national

Les disparités entre les villes nouvelles ne sont pas très accentuées ; elles correspondent à la fois aux situations historiques des sites au milieu des années 90 et au volume du marché potentiel qu'elles représentent. C'est ainsi, par exemple, que la relative faiblesse de l'indice de marché secondaire à Marne-la-Vallée tient principalement au maintien d'un rythme de construction soutenu, alors que celui d'Evry doit beaucoup à une structure de parc plus marquée qu'ailleurs par le locatif social (il y a donc potentiellement moins de logements à revendre). A l'inverse, Sénart, ville nouvelle particulièrement concernée par le PAP et la maison individuelle, connaît un indice nettement plus élevé que la moyenne.

Le clivage entre le collectif et l'individuel est ici particulièrement important (tableau 2). En effet, plus de la moitié des ventes de logements d'occasion observées par André Massot dans

¹⁴ Massot A. (1999), *Les ventes de logements d'occasion dans les villes nouvelles d'Ile-de-France 1993-1995*, IAURIF, 535 p. (note de synthèse, 8p.)

¹⁵ Desponds D. (2003) *Stratégies résidentielles, différenciation spatiale et recomposition sociale : Application à l'aire d'influence de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise*. Thèse de doctorat, Université de Cergy-Pontoise, 864p.

les villes nouvelles entre 1993 et 1995 portaient du des maisons individuelles, alors que celles-ci ne représentaient qu'un peu plus du tiers du parc total. Il apparaît clairement que dans ce contexte particulier très marqué par les immeubles collectifs, le marché secondaire privilégie le modèle minoritaire de la maison individuelle.

Tableau 2 : Le marché de l'occasion et la maison individuelle au milieu des années 90 dans les villes nouvelles d'Ile-de-France

	Saint- Quentin-en- Yvelines	Cergy- Pontoise	Marne-la- Vallée	Sénart	Evry	Total
Nombre moyen annuel de ventes de maisons individuelles d'occasion (1993-1995)	527	716	813	533	196	2 785
Taux de maisons individuelles dans les ventes de logements d'occasion	50,4%	60,6%	49,2%	80,5%	35,5%	54,7%
Taux de maisons individuelles au sein du parc construit entre 1975 et 1996	31,9%	41,3%	27,2%	55,7%	24,6%	34,7%

Sources : Massot A. (1999) et SGVN (1998)

Cette différenciation entre les deux types de logements se retrouve dans l'observation des valeurs (tableau 3), puisqu'on constate que le prix moyen au mètre carré des appartements des villes nouvelles franciliennes au milieu des années 90 était de 12% inférieur à celui des maisons individuelles. Cette différenciation était, elle-même, plus ou moins forte selon les villes nouvelles, marquant sur ce point des écarts de valorisation significatifs entre les secteurs centraux et les périphéries internes. Ces écarts étaient particulièrement importants à Saint-Quentin-en-Yvelines et Marne-la-Vallée qui sont les deux villes nouvelles où les prix des maisons individuelles étaient les plus élevés.

Tableau 3 : Les écarts de prix de vente des logements d'occasion au milieu des années 90 entre maison individuelles et appartements en immeubles collectifs (€/m²)

	Saint- Quentin-en- Yvelines	Cergy- Pontoise	Marne-la- Vallée	Sénart	Evry	Total
Prix moyen au m ² des maisons individuelles	1 559	1 247	1 487	1 185	1 194	1 364
Prix moyen au m ² des appartements	1 280	1 148	1 277	1 045	1 056	1 204
Ecart entre le prix moyen des appartements et des maisons individuelles	-17,9%	-7,9%	-14,1%	-11,8%	-11,6%	-11,8%

Sources : Massot A. (1999)

Un peu moins d'une vente sur deux enregistrée par André Massot est une première revente ; il s'agit de logements détenus en moyenne onze ans par l'acheteur du bien neuf (12 ans pour les maisons, 10 ans pour les appartements dont la rotation est donc plus rapide). Les ventes de logements acquis d'occasion sont un peu plus nombreuses ; elles portent principalement sur des biens qui préexistaient aux villes nouvelles, puisque leur âge moyen est de 34 ans.

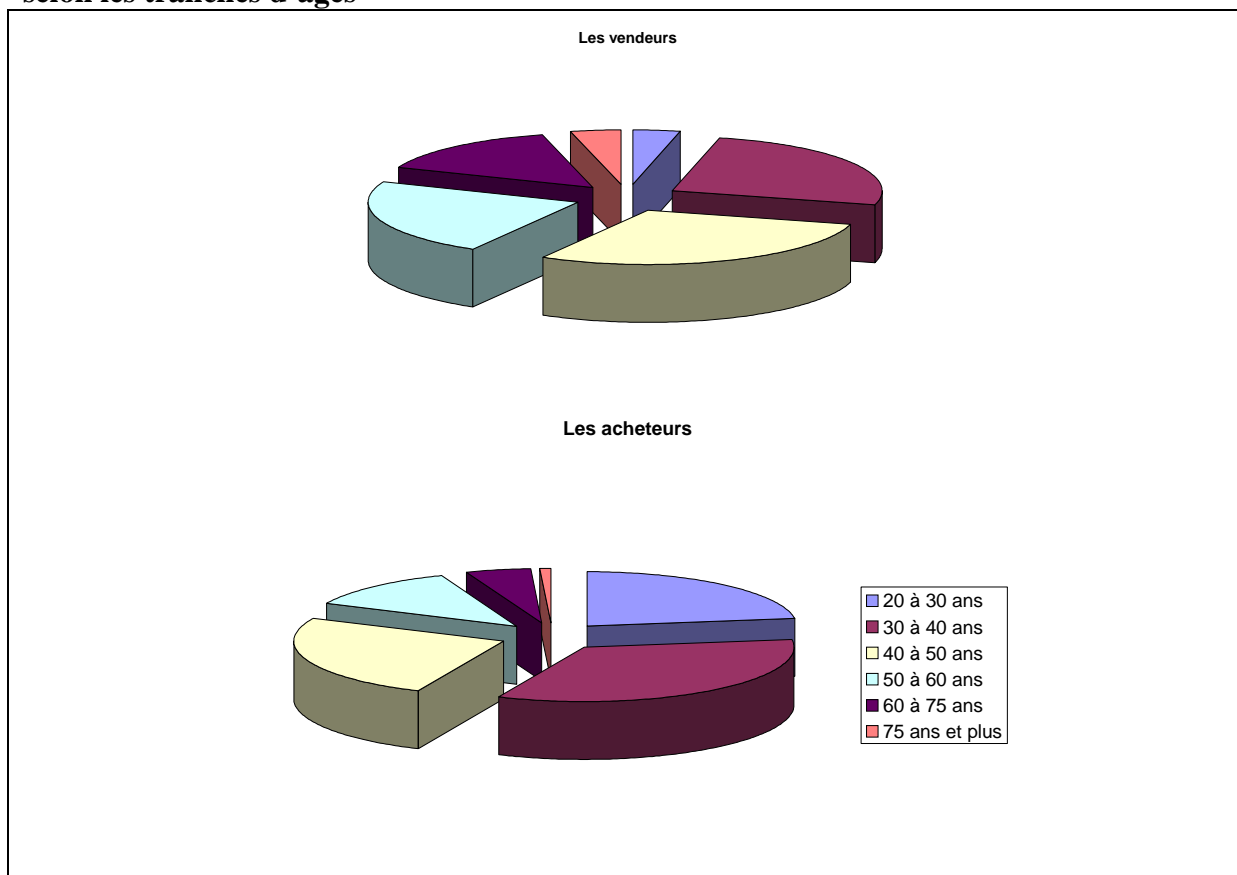
Lorsque l'analyse d'André Massot s'attache au repérage des facteurs de variation des prix, elle peine à mettre en relief des situations très tranchées. Malgré cela, quelques éléments importants peuvent être soulignés :

- Les logements produits dans le cadre des programmes à l'initiative des autorités des villes nouvelles sont en moyenne moins chers de 10% que ceux produits hors de cadre ;
- Plus les programmes de logements sont de grande taille, moins ils sont valorisés : il y a une différence de 20% entre le prix au mètre carré d'un pavillon et celui d'un appartement dans un immeuble de grande taille ;
- La proximité de grands équipements liés à la mobilité des personnes (gares SNCF et RER, desserte autoroutière) n'est pas toujours valorisante ;
- La proximité d'immeubles HLM et de copropriété en crise est systématiquement dévalorisante, quel que soit le type de logements.

Il en ressort que beaucoup des facteurs propres aux villes nouvelles (quartiers planifiés, densités élevées, logement collectif, secteur locatif social, bonne desserte) contribuent faiblement à la valorisation dans le marché de l'occasion.

Dans son analyse des transactions menées dans le Val-d'Oise et à Cergy-Pontoise, Didier Desponds s'intéresse notamment aux mobilités sociales et géographiques auxquelles ces ventes ont donné lieu. Il montre notamment le poids prépondérant des achats de proximité, puisqu'il observe que les deux tiers des acheteurs d'un logement à Cergy habitaient déjà dans le Val-d'Oise et que près de 53% d'entre eux vivaient déjà dans la ville nouvelle. Il met ainsi en évidence des mobilités « fidèles » au territoire de la ville nouvelle.

Graphique 5 : Vendeurs et acheteurs de logements à Cergy-Pontoise entre 1996 et 2001 selon les tranches d'âges



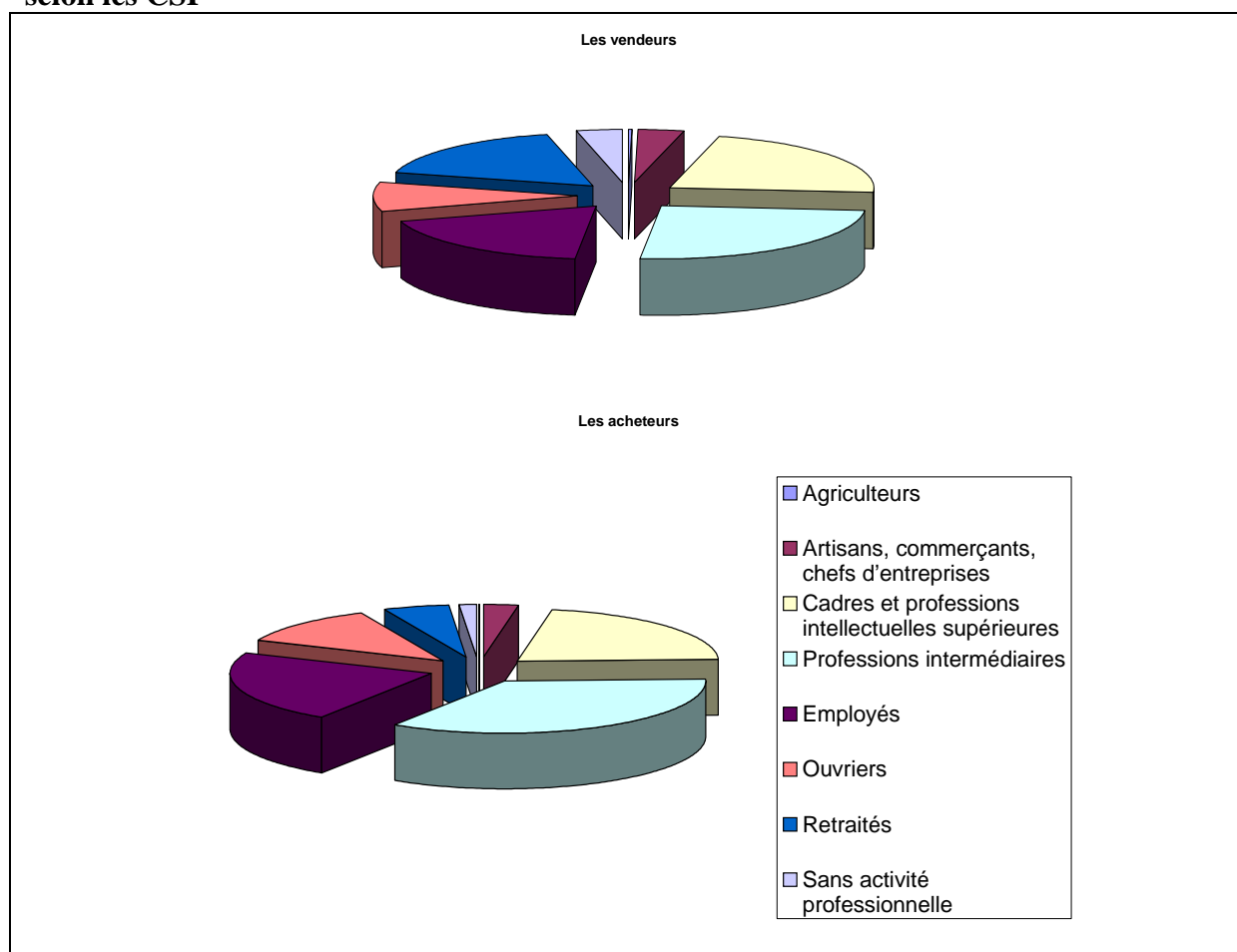
Source : Desponds D. (2003)

Par ailleurs, Didier Desponds tente de mesurer les transformations sociales occasionnées par les transactions immobilières dans la ville nouvelle. C'est ainsi qu'il mesure les différences socio-démographiques entre acheteurs et vendeurs sur les critères de l'âge et de la CSP

On observe classiquement une forte différence d'âge entre vendeurs et acheteurs (graphique 5), les derniers étant plus jeunes que les premiers, mais cette différence est nettement moindre dans la ville nouvelle qu'ailleurs. En effet, la structure par âge des acheteurs est à peu près identique à celle de l'ensemble des acheteurs dans le Val-d'Oise, alors que les vendeurs de la ville nouvelle sont nettement plus jeunes que dans le reste du département (50% ont moins de 50 ans, alors que ce taux atteint 60% pour l'ensemble du Val-d'Oise et les parts respectives des vendeurs de plus de 60 ans sont de 18% et 30%). Une des caractéristiques du marché immobilier des villes nouvelles est donc que son alimentation provient encore d'offres plus jeunes que la moyenne.

La répartition par CSP (graphique 6) montre pour sa part une relative homogénéité sociale fondée, tant chez les acheteurs que chez les vendeurs, sur les catégories moyennes et supérieures. Cette homogénéité repose sur les spécificités du profil des vendeurs, moins souvent retraités ou sans activité qu'ailleurs (ces deux catégories représentent près du tiers des vendeurs du Val-d'Oise, à peine 18% dans la ville nouvelle).

Graphique 6 : Vendeurs et acheteurs de logements à Cergy-Pontoise entre 1996 et 2001 selon les CSP



Source : Desponds D. (2003)

Les villes nouvelles engendrent donc encore des marchés du logement spécifiques, mais dont on voit bien qu'ils vont progressivement se caler sur ceux de leur environnement. En effet, le vieillissement de la population des propriétaires va peu à peu modifier le profil des vendeurs de logement d'occasion, alors que celui des acheteurs est déjà très proche des contours habituels de l'accession dans l'ancien à la périphérie des grandes villes.

L'achèvement des grandes opérations immobilières en cours, en parallèle avec l'accroissement du nombre de mises en vente de logements d'occasion a sans doute déjà donné la primauté au marché de l'occasion pour les candidats à l'accession en villes nouvelles. C'est alors leur raisonnement d'acheteurs qui dessine les contours du marché plus que celui des offreurs professionnels. Les critères de leurs choix résidentiels deviennent peu à peu les principaux facteurs des valeurs immobilières, tantôt en mettant en valeur, tantôt en rejetant, les principaux éléments fondateurs de l'urbanisme des villes nouvelles.

2. Choix et stratégies résidentielles des ménages. La montée des mobilités internes aux villes nouvelles.

Dès lors que le marché du logement des villes nouvelles tend à rejoindre la logique dominante guidée par les choix des ménages, les composantes démographiques et socio-économiques du système s'en trouvent sensiblement modifiées. C'est en ce sens que Daniel Béhar évoque à son tour la banalisation des villes nouvelles, considérant qu'en cherchant « à toute force, à créer des « vrais » villes, les acteurs locaux vont être en quelque sorte dépassés par leur succès ». En effet, observe-t-il, alors que sous les effets cumulés des spécificités du parc de logements et des mécanismes de marché, elles « acquièrent une complexité sociale et spatiale qui les fait tendre vers ce statut de « vraies villes », elles offrent désormais « une diversité suffisante pour que s'organise en leur sein (toutes les étapes de la) mobilité résidentielle »¹⁶.

Le travail mené par Vincent Fouchier et Bruno Mirande sur les logements neufs mis en service dans les villes nouvelles d'Ile-de-France entre 1990 et 1997¹⁷ met en évidence cette réalité longtemps ignorée par les acteurs de la construction des villes nouvelles et qui constitue désormais un champ d'études prometteur pour la compréhension des choix résidentiels des ménages. L'étude montre qu'un tiers des ménages occupant les logements neufs mis en service dans les villes nouvelles d'Ile-de-France entre 1990 et 1997 habitaient déjà dans la ville nouvelle concernée avant leur dernier emménagement et que cette tendance tend à s'accroître, puisque le taux s'approche de 40% en fin de période (1994-1997). Plus globalement, les auteurs observent qu'au cours des années 90, les habitants des logements neufs des villes nouvelles viennent majoritairement des départements de la grande couronne, alors qu'au cours de la décennie précédente, 60% venaient de Paris et de la petite couronne ; ils constatent même que 15% des nouveaux arrivants viennent de communes extérieures, mais limitrophes des villes nouvelles où ils s'installent (plus de 20% à Sénart et à Saint-Quentin-en-Yvelines).

Ces constats confirment les observations menées plus globalement sur les mobilités résidentielles en Ile-de-France au cours des années 90 qui indiquent un renforcement progressif de pôles périphériques au fonctionnement de plus en plus autonome à l'égard du

¹⁶ Béhar D. (2004), « La ville nouvelle en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu ». *Pouvoir locaux*, n°60, pp. 31-35 (citations tirées de la page 35).

¹⁷ Fouchier V., Mirande B. (1999), *Les logements neufs et leur population dans les cinq villes nouvelles d'Ile-de-France*, Secrétariat général du Groupe central des villes nouvelles, 147p.

centre parisien¹⁸ et contribue à l'image portée par Daniel Béhar de la constitution progressive de « villes moyennes en Ile-de-France »¹⁹.

Ces mobilités internes ne sont pas neutres dans la mesure où elles correspondent à la fois à des étapes précises au sein des parcours résidentiels des ménages et à des trajectoires d'acteurs informées sur la ville nouvelle, qui formulent des choix précis de types d'habitat et de localisation, en connaissance de cause. L'étude de Vincent Fouchier et Bruno Mirande montre ainsi que l'on peut distinguer quatre groupes de ménages entrés dans des logements neufs selon leur trajectoire géographique :

- a) Les ménages qui habitaient déjà la même commune s'orientent prioritairement vers la maison individuelle, mais plus souvent en location qu'en propriété ; le déménagement résulte alors d'abord d'un choix de proximité géographique et de changement de type de logement ;
- b) Ceux qui changent de commune au sein de la ville nouvelle font nettement le choix de l'accession à la propriété en maison individuelle ; c'est un choix de promotion résidentielle, mais aussi de changement de localisation sans perdre les avantages spécifiques à la ville nouvelle ;

L'analyse de Fouchier et Mirande permet d'affiner l'analyse des mobilités internes, propres à ces deux premiers groupes, montrant notamment que les ménages concernés sont plus grands que la moyenne des occupants des logements neufs ; ils sont donc majoritairement des familles (en couple ou monoparentales) avec des enfants majoritairement âgés de plus de 10 ans. Ils s'orientent prioritairement vers des logements d'au moins trois pièces et plus souvent que les autres vers des maisons individuelles. C'est la question du logement qui motive au premier rang leur choix de mobilité, ainsi que, dans certains cas, le souhait d'améliorer leur environnement résidentiel.

- c) Ceux qui viennent d'autres communes de la région Ile-de-France font d'abord le choix de l'accession et peuvent eux-mêmes se partager entre un groupe majoritaire, principalement composé de primo accédants jeunes qui achètent dans le parc collectif, et un groupe un peu moins nombreux, sans doute plutôt familial, qui privilégie la maison individuelle ;
- d) Ceux qui viennent de province et de l'étranger s'orientent en grande majorité vers le parc locatif en immeubles collectifs (ils sont cinq fois plus nombreux que la moyenne à être entrés dans un logement locatif).

Ces arrivants en provenance de l'extérieur des villes nouvelles sont globalement plus jeunes et composés de ménages de petite taille (60% sont composés d'un ou deux personnes) ; ils sont souvent à la recherche d'un premier logement autonome et viennent en ville nouvelle car l'offre y est plus abondante, mais aussi pour s'approcher de leur lieu de travail. C'est ainsi que la proximité de l'emploi est le motif d'installation en ville nouvelle le plus fréquemment cité par les nouveaux arrivants locataires, alors que c'est le logement pour ceux qui accèdent à la propriété.

¹⁸ Voir notamment les éléments de synthèse sur les choix résidentiels des ménages en Ile-de-France dans : Driant J.-C. (2003), « Logement et choix de localisation résidentielle des ménages. Le schéma directeur de l'Ile-de-France et la recherche sur les marchés du logement » dans : IAURIF (2003) *SDRIF - Les apports de la recherche urbaine, volume 2 : Les échelles de la ville : mobilités, mixité et choix résidentiels*, pp.7-36

¹⁹ Béhar D. (2004) op. cit. p. 35

Pour compléter et développer ces constats, on peut se référer au travail de Christophe Imbert²⁰ mené à l'INED dans le cadre de l'enquête « Biographies et entourage »²¹, qui a consisté à analyser plus spécifiquement un échantillon de personnes vivant ou ayant vécu dans les villes nouvelles franciliennes, en les comparant avec des personnes vivant dans des communes du voisinage de ces villes nouvelles et dans le reste de la grande couronne de l'Ile-de-France. La question centrale de cette recherche est de savoir si les villes nouvelles forment des « bassins de vie » au sens où elles auraient acquis une capacité à fixer les populations sur le même territoire, ce qui conduit Christophe Imbert à se référer au concept d'ancrage.

Dans un premier temps de sa recherche, Christophe Imbert caractérise les phases d'installation dans les villes nouvelles, soulignant les spécificités de ces mobilités vers un parc, certes majoritairement en accession, mais aussi principalement en immeubles collectifs ; il montre que la majorité des migrants initiaux vers les villes nouvelles étaient composés de familles constituées ayant fait un choix explicite de changement de cadre de vie, ce qui justifie qu'on les ait souvent qualifiés de « pionniers ». Il souligne aussi le rôle d'accueil particulier que les quartiers centraux des villes nouvelles ont pu jouer en matière d'accueil de femmes récemment séparées ayant profité d'une offre abondante de logements locatifs sociaux de taille suffisante pour loger des familles avec des enfants. Plus d'un sixième des emménagements de femmes entre 40 et 49 ans en villes nouvelles est consécutif à une séparation ; c'est deux fois plus que dans les autres communes de la grande couronne. Pour qualifier cette relation privilégiée qui facilite la garde des enfants, l'accès aux ressources urbaines et la proximité avec les lieux de travail, l'auteur parle de « centralité de recours ».

Le deuxième point développé par la recherche est celui de la « capacité de rétention » et du « pouvoir de polarisation » des villes nouvelles pour ceux qui y résident et y ont déménagé. Rejoignant les résultats de Vincent Fouchier et Bruno Mirande, Christophe Imbert développe le propos en faisant l'hypothèse que l'ancrage des habitants des villes nouvelles a été facilité doublement par le fait « qu'elles n'ont pas eu à faire face à une population locale », ce qui n'est pas le cas dans toutes les communes de villes nouvelles, et par les facilités que les conditions de logement, de transports et d'équipement offrent dans ces territoires particuliers. Constatant que les trois quarts des personnes qui, à l'âge de 30 ans, habitaient dans une ville nouvelle y habitaient encore au moment de l'enquête, il en déduit que l'installation en ville nouvelle est, pour beaucoup, une situation plus durable qu'ailleurs. Il constate aussi que les villes nouvelles exercent une force d'attraction importante sur les communes de leur périphérie externe.

Sans mettre en cause ces résultats qui soulignent une double capacité de rétention et de polarisation des villes nouvelles, Christophe Imbert nuance son propos en soulignant le fait que chaque ville nouvelle a des « formes d'ancrage typiques » et des bassins de vie plus ou moins étendus à leur périphérie. Beaucoup dépend alors des types d'environnement immédiat (la proximité de Versailles limite l'ancrage à Saint-Quentin) et des particularités du parc de logements (le caractère plus tardif de Sénart et sa forte proportion d'accession à la propriété

²⁰ Imbert C. (2005), « L'ancrage résidentiel et familial en ville nouvelle », *Note rapide "Population - modes-de-vie"*, IAURIF, n°376-D, 6p., janvier.

Imbert C. (2005), « Ancrage et proximités familiales dans les villes nouvelles franciliennes: une approche comparative », *Espaces et Sociétés*, n° 119 (en cours de publication).

²¹ Cette enquête menée par l'INED en 2000-2001 par Eva Lelièvre, Catherine Bonvalet et Géraldine Vivier, retrace les trajectoires résidentielles, familiales et professionnelles de 2830 franciliens des générations 1930-1950. Elle présente un intérêt spécifique pour l'histoire des villes nouvelles franciliennes puisque la génération visée constituait en quelque sorte la cible du projet des villes nouvelles ; ses membres avaient entre 20 et 40 ans en 1970.

en maison individuelle a contribué à en faire une étape finale après un premier séjour résidentiel dans les communes voisines).

Cet ensemble de résultats, en complément des observations tirées de l'analyse des marchés immobiliers, confirme globalement l'hypothèse de banalisation. Le souhait des fondateurs, qui était de produire des villes complètes avec leurs centralités et leurs périphéries, avec l'habitat et l'emploi et la capacité (non formulée dans ces termes à l'époque, mais sous-jacente au raisonnement) d'absorber toute la gamme des projets résidentiels, semble être en voie d'accomplissement, près de quarante ans après le lancement des villes nouvelles. Paradoxalement, cette banalisation s'opère par la mise en relief des spécificités de ces territoires au sein de la deuxième couronne de l'agglomération parisienne. Ces spécificités, lisibles dans l'analyse des marchés et des mobilités peuvent-elles être mises en relation avec des « modes d'habiter » eux-mêmes particuliers aux villes nouvelles ? Cette question a justifié une vaste opération de recherche menée, dans le cadre du programme d'histoire et d'évaluation, par une équipe du CSTB.

3. Modes d'habiter dans les villes nouvelles : satisfaction, identification et appartenance. Quel impact sur les parcours résidentiels ?

La recherche menée sous la direction de Barbara Allen²² permet en effet de nuancer et de préciser les conclusions tirées des approches statistiques et biographiques des marchés et des mobilités. Fondée sur une démarche qualitative à partir de près de 180 entretiens avec des habitants de trois quartiers choisis dans chacune des villes nouvelles (Evry, Marne-la-Vallée et l'Isle d'Abeau), la recherche vise à repérer et analyser « les modes d'habiter en ville nouvelle » en comparant les résultats obtenus avec ceux des enquêtes réalisées selon la même méthodologie par le CSTB dans des quartiers d'habitat social des années 60 et 70.

En termes généraux, et en relativisant au vu de la taille de l'échantillon de l'enquête, les résultats les plus saillants de ce travail montrent à la fois un niveau particulièrement élevé de satisfaction des habitants à l'égard de leur quartier et de leur logement (beaucoup plus que dans les grands ensembles) et un attachement limité à leur habitat (plutôt moindre que celui observé dans les quartiers d'habitat social). Il en résulte un investissement relativement faible des habitants dans leur habitat et une certaine indifférence à envisager un départ du quartier (seulement une personne sur deux exprime de la peine à l'idée de quitter son logement à l'Isle-d'Abeau et Marne-la-Vallée, l'attachement est plus fort à Evry). On peut en déduire que, malgré un niveau élevé de satisfaction, les habitants des quartiers étudiés auront une propension assez forte à la mobilité si le besoin se fait sentir ou si une occasion se présente. En moyenne plus jeunes que dans les grands ensembles et plus souvent en phase d'ascension sociale, les habitants des villes nouvelles envisagent de façon positive une mobilité future, ce qui limite, par comparaison, leur ancrage dans leur habitat actuel.

Si cette propension existe, le territoire des villes nouvelles constitue-t-il en tant que tel une échelle appropriée par les habitants et constitutive d'un sentiment d'appartenance ? Il s'avère que ce n'est pas le cas, puisque 60% des personnes rencontrées par le CSTB « ne savent pas quel sens conférer » à l'entité « ville nouvelle » ; la même proportion d'habitants, surtout à

²² Allen B. (et alli.) (2004) *Analyse des modes d'habiter dans les villes nouvelles de Marne-la-Vallée, Evry et l'Isle-d'Abeau*. CSTB, note de synthèse 36p.

Nous ne traiterons ici que de la partie de la recherche fondée sur la collecte de 178 entretiens qualitatifs. Un autre volet de la recherche, mis en œuvre par Patrice Séchet et Jean-Didier Laforgue, a consisté à mener des analyses socio-urbaines des quartiers choisis dans chacune des trois villes nouvelles.

l'Isle-d'Abeau et Marne-la-Vallée, réfute tout sens à l'échelle communale ; seule la notion de quartier trouve grâce à leurs yeux²³. L'hypothèse de quitter la ville nouvelle est conçue sans regret par plus de la moitié des personnes enquêtées.

Cette relative indifférence formulée à l'égard de l'entité ville nouvelle, sans doute perçue comme concept administratif et politique plutôt que comme espace de vie en tant que tel, est partiellement contredite par un ensemble d'éléments positifs qui, du point de vue des acteurs institutionnels, apparaissent comme directement liés aux spécificités des villes nouvelles :

- Les conditions du choix et de l'installation des personnes rencontrées renvoient beaucoup à une qualité de vie influencée par la proximité d'équipements et de commerces, par une conception urbaine particulière et, dans le cas de l'Isle-d'Abeau, par la qualité des relations sociales ;
- L'installation en ville nouvelle et, le cas échéant, les mobilités internes qui lui ont succédé, sont vécues de façon positive par la majorité des personnes interrogées qui qualifient leur parcours résidentiel par « le sentiment d'avoir progressé de façon continue ». Les spécificités des trois villes nouvelles se déclinent différemment sur ce point : les mobilités à Marne-la-Vallée et à l'Isle-d'Abeau ont permis d'accomplir les vœux de rapprochement avec la nature et d'accession à la propriété ; celles d'Evry ont satisfait le souhait de centralité.

Cette appréciation globalement positive des trajectoires est parfois nuancée par un sentiment de déception à l'égard des « promesses » dont étaient porteuses les villes nouvelles. A L'Isle-d'Abeau et Marne-la-Vallée, la recherche d'une sorte de « ville à la campagne » s'est parfois transformée en impression de « banlieuisation », laquelle justifie beaucoup des intentions de mobilité dans certains des quartiers enquêtés, prélude probable, si elles sont menées à bien, au sentiment de satisfaction observé ailleurs.

Là encore et en confirmation des observations tirées de l'analyse des marchés et des mobilités, la ville nouvelle constitue, de par sa diversité et ses spécificités, un espace du possible porteur d'un fort potentiel de réponse aux besoins et aspirations de ses habitants, même si elle n'est pas directement perçue par eux en tant que telle.

Un traitement plus fin des résultats des enquêtes, menée à partir d'une analyse factorielle, permet de mieux qualifier chacun des quartiers analysés, mettant en relief ceux, minoritaires, qui sont principalement marqués par le « rejet » ou le « repli et l'isolement » (le Triforium à L'Isle-d'Abeau), ceux de « l'étrangeté » (où il est « difficile de donner un sens à l'environnement social dans lequel on évolue ») (les Aunettes ou Le Long Rayage à Evry), ceux où on est « là en attendant mieux », mais plutôt satisfaits (Bussy à Marne-la-Vallée) et enfin ceux de « l'attachement » (Serris à Marne-la-Vallée, les Trois Vallons à L'Isle-d'Abeau).

On est évidemment loin des constats opérés avec le même type de démarche dans les grands ensembles d'habitat social, notamment parce que les villes nouvelles offrent une diversité de configurations spatiales et sociales qui définissent des identités beaucoup plus différenciées, lesquelles dessinent les contours actuels et futurs du processus de banalisation. Cette différenciation mérite justement d'être analysée en tant que telle, afin de situer le débat sur les villes nouvelles dans celui sur la mixité sociale, ses différentes échelles et ses relations avec la structure spatiale de la pauvreté et les politiques publiques territoriales.

²³ La notion de quartier rejoint, pour ces habitants, celle d'une grande proximité et d'un espace caractérisé par les déplacements à pieds ou à bicyclette.

2.2. La question de la mixité sociale dans les villes nouvelles

Fondées sur le projet de donner naissance à des villes complètes, les politiques du logement appliquées aux villes nouvelles reposaient sur le principe directeur de la diversité des types d'habitat. Elles trouvent aujourd'hui écho dans la préoccupation générale des politiques de l'habitat, formulées en termes de mixité et reposant, comme il a trente ans, sur l'idée selon laquelle l'outil principal de l'obtention de cette mixité est cette diversité des types de produits logements. C'est le sens de l'obligation faite aux communes urbaines de disposer d'un taux minimum de logements locatifs sociaux ou, à un niveau plus fin, de l'introduction de logements intermédiaires ou de programmes en accession dans les opérations de rénovation urbaine.

Partant d'espaces presque vierges où la puissance publique était en mesure de planifier l'urbanisation, les villes nouvelles ont constitué un formidable terrain d'expérimentation des politiques de mixité, aboutissant à produire un parc de logements à peu près fidèle, en termes globaux, à une répartition en trois tiers : locatif social, accession aidée et secteur libre. Chacun de ces trois segments de l'offre possède son propre profil de clientèle, l'ensemble dessinant, en principe, un peuplement mixte, marqué toutefois par la faible part du secteur locatif privé.

Ce mécanisme est sans doute à peu près efficace pour conditionner la première occupation des logements et des quartiers ; il l'est beaucoup moins une fois que les peuplements de réorganisent sous l'effet des mobilités. Les pages qui précèdent le montrent bien, mettant en relief l'apparition et le creusement de différences de valeurs entre les logements revendus selon leur type et leur localisation, signifiant ainsi que les ménages mobiles développent des stratégies résidentielles qui rebattent les cartes du jeu initial. Ce processus, récent en villes nouvelles, est au cœur de la compréhension des dynamiques territoriales contemporaines de l'espace banal.

La question posée devient alors de savoir si les spécificités du contexte des villes nouvelles modifient les effets de ces mécanismes ségrégatifs. Plusieurs travaux de recherche menés dans le cadre du programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles apportent des éléments de réponse à cette interrogation ; tous ceux qui sont évoqués ici traitent uniquement des villes nouvelles de la région parisienne. Les analyses développées dans le rapport de l'instance d'évaluation couvrent, elles, l'ensemble des villes nouvelles, y compris dans l'important volet statistique qui traite également, en tant que telle, la question de la mixité sociale.

1. Les dynamiques d'inégalités et de pauvreté dans les villes nouvelles

La recherche d'Emre Korsu sur les dynamiques d'inégalités et de pauvreté dans les villes nouvelles franciliennes²⁴ n'est pas directement consacrée au logement, mais elle permet, grâce à un ensemble d'analyses statistiques portant sur les années 80 et 90, de décrire les situations actuelles, et surtout de reconstituer les principaux mécanismes qui les ont produites.

²⁴ Korsu E. (2001) *Les dynamiques d'inégalités et de pauvreté dans les villes nouvelles en Ile-de-France*, Rapport de recherche, l'ŒIL pour le SGGOU, 179p.

Partant d'une analyse des revenus moyens communaux et globaux dans les villes nouvelles²⁵, le travail se fonde sur un premier constat selon lequel les villes nouvelles franciliennes ont connu des évolutions particulières au cours des deux décennies étudiées :

- alors qu'au niveau régional les années 80 sont marquées à la fois par un enrichissement et un creusement des inégalités territoriales, les revenus moyens des villes nouvelles ont baissé et l'espace social a tendu à s'homogénéiser.
- A l'inverse, au cours des années 90, le niveau de vie moyen francilien a baissé, alors qu'il repartait à la hausse dans les villes nouvelles et que les inégalités de revenus entre les communes ont commencé à s'y creuser.

Le principal facteur explicatif de ces évolutions est le passage d'une période dominée par les flux migratoires à une autre, marquée par les changements qui touchent les habitants installés. On retrouve dans ce clivage les constats émis précédemment sur le marché du logement et les mobilités. La recherche d'Emre Korsu permet d'en éclairer les conséquences en termes de mixité.

Les années 80 sont marquées par ce que Korsu appelle « l'euphorie migratoire », avec l'arrivée de plus de 300 000 personnes dans les villes nouvelles. Ces nouveaux arrivants sont massivement de revenus modestes, se différenciant sensiblement des populations d'origine et tirant ainsi substantiellement les revenus moyens vers le bas. L'intensité de ces flux migratoires a marqué les territoires de façon assez uniforme, contribuant ainsi à homogénéiser les communes en les tirant vers le bas de l'échelle socio-spatiale francilienne.

La décennie suivante, après une stabilisation, puis une baisse des flux migratoires, est marquée par les évolutions socio-économiques qu'a connu le « stock » des habitants en place. C'est ainsi qu'Emre Korsu note que « le tournant des années 1990 marque la fin d'une phase où les déterminants du profil social des villes nouvelles se situaient dans les interdépendances qu'entretenaient ces territoires avec *l'extérieur*, notamment avec le reste de la région parisienne, et le début d'une nouvelle période où l'évolution du niveau de vie moyen s'explique majoritairement par ce qui est en cours à *l'intérieur*, au sein de la ville nouvelle »²⁶. En parallèle et contrairement à la période précédente, les mouvements migratoires tendent à creuser les inégalités territoriales : les flux sont moins massifs, mais « les dynamiques sont plus subtiles et moins indifférentes socialement et spatialement ».

Ces processus de peuplement et d'évolution interne dessinent aujourd'hui une géographie sociale complexe qu'Emre Korsu décrit en quatre composantes complémentaires :

- Les villes nouvelles ne sont pas des territoires particulièrement marqués par la pauvreté et elles ne subissent pas de processus particulier de paupérisation.
- En revanche, cette image globale ne doit pas masquer d'importantes différences entre les villes nouvelles et surtout en leur sein. Dans certaines communes des villes nouvelles, « les populations fragiles et défavorisées ont un poids comparable à ce que l'on observe dans les archipels de la pauvreté en Ile-de-France ²⁷ ».
- De plus, au cours des années 90, les mobilités résidentielles au sein des villes nouvelles sont caractérisées, comme ailleurs, par une diffusion différenciée selon les niveaux de revenus. La diffusion spatiale des ménages pauvres est moindre que celle des ménages aisés, ce qui conduit à un phénomène de concentration relative de la pauvreté.

²⁵ La recherche est fondée sur l'analyse des revenus imposables rapportés au nombre d'habitants des communes.

²⁶ Korsu E. (2001) op. cit. p.9

²⁷ Korsu E. (2001) op. cit. p.11

- Enfin, l'analyse plus fine des nuances observables à l'échelle infra communale montre que la géographie de la pauvreté n'est pas le négatif de celle de la richesse. En effet, la présence de ménages pauvres peut être significative dans des communes à revenu moyen plutôt élevé.

Cet ensemble d'analyses éclaire de façon importante la réflexion sur la mixité sociale en villes nouvelles, il montre que les processus de banalisation font entrer ces territoires dans le droit commun du fonctionnement des espaces urbains et que leurs spécificités ne leur évitent pas les tendances agrégatives et ségrégatives qui dessinent les contours de l'espace social et construisent inéluctablement des concentrations de pauvreté. Au moins peut-on constater, à propos de l'Ile-de-France, que ces tendances semblent s'exercer avec moins de vigueur que dans certains secteurs de la région où des dynamiques anciennes ont tracé des clivages sociaux d'une ampleur bien supérieure.

2. Mixité et spécialisation sociale dans les quartiers des villes nouvelles

Deux recherches engagées dans le cadre du programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles ont examiné spécifiquement les relations entre la question du logement et la mixité sociale à l'échelle des quartiers dans des échantillons de villes nouvelles : celle d'Antoine Haumont et Isabelle Chesneau et celle de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP)

La recherche d'Antoine Haumont et Isabelle Chesneau sur la mixité dans le peuplement des villes nouvelles²⁸ met en relief certaines des spécificités des villes nouvelles en comparant, à l'aide des résultats des recensements de 1990 et 1999, l'analyse de la mixité sociale dans les quartiers de Cergy-Pontoise et de Marne-la-Vallée avec celle des quartiers d'Amiens et Orléans.

Analysant les variables de catégories socioprofessionnelles en isolant les ouvriers et les cadres, et d'âge, en repérant les moins de 20 ans et les personnes âgées de 60 ans et plus, les auteurs mettent en relief quelques importantes conséquences du caractère « programmé » de l'offre de logement des villes nouvelles.

Dans la ville traditionnelle (Amiens, Orléans et les communes anciennement urbanisées des deux villes nouvelles), le clivage entre les dominantes de cadres et d'ouvriers passe souvent par une distinction schématique en quatre catégories de quartiers :

- Les secteurs centraux dominés par les cadres et leur association avec les professions intermédiaires, avec des taux élevés de location libre
- Les quartiers périphériques populaires, marqués par les logements locatifs sociaux des années 50 à 70,
- Les quartiers de propriétaires en maison individuelle, avec de fortes représentations des cadres et des professions intermédiaires
- Les quartiers plus mixtes, résultant généralement d'un urbanisme concerté récent.

Les quartiers programmés des villes nouvelles échappent largement à cette catégorisation, notamment du fait de la diffusion du logement locatif social dans tous les types de quartiers, y compris dans les localisations centrales bien desservies qui sont, a priori, les plus recherchées. Mais les mécanismes de peuplement et la mobilité des ménages ont contribué, plus

²⁸ Haumont A. et Chesneau I. (2004) *La mixité sociale dans le peuplement des villes nouvelles*, UMR LOUEST pour le SGGOU, 94p.

qu'ailleurs, à la construction progressive d'une différenciation sociale du parc HLM. En effet, tant à Cergy qu'à Marne-la-Vallée, les auteurs observent un « découpage du parc social en segments hiérarchisés » qui mettent à l'épreuve le projet initial de mixité. C'est ainsi que, parmi les secteurs à taux élevé de logements sociaux, ils repèrent des quartiers « d'habitat social sans ouvriers », alors que d'autres se spécialisent de plus en plus dans l'accueil des ménages populaires. Quant aux quartiers principalement organisés par l'accession à la propriété, ils sont, de façon assez homogène, peuplés de cadres et de professions intermédiaires ; les auteurs évoquent à leur sujet « l'éventualité d'un retour à de la périurbanisation banale (...) dès que le projet de mixité est mis en sommeil »²⁹.

C'est donc principalement la localisation favorable du parc locatif social qui fait la spécificité des villes nouvelles étudiées, alors que les secteurs en accession et en maison individuelle tendent vers la banalité. Mais les dynamiques sociales, économiques et gestionnaires qui traversent le parc social fragilisent cet atout en spécialisant de façon différenciée des quartiers dont la programmation était fondée sur l'objectif de mixité. L'attractivité résidentielle de certains de ces quartiers s'en trouve fortement compromise, accentuant ainsi l'effet de spécialisation sociale.

Plus avant, Antoine Haumont et Isabelle Chesneau tentent une mesure de ces évolutions au cours des années 90, repérant quatre types de quartiers populaires aux évolutions divergentes³⁰ :

- Des « quartiers d'habitat social » à forte population ouvrière qui tendent à se spécialiser encore plus avec une diminution de la présence des cadres,
- Des « quartiers mixtes à dominante ouvrière », plus fréquents dans les secteurs anciens et dont l'avenir est incertain (certains s'embourgeoisent, d'autres se prolétarisent),
- Des « quartiers ouvriers sans habitat social » au peuplement ancien (villages et quartiers urbains préexistants, faubourgs d'Orléans et d'Amiens),
- Les quartiers « d'habitat social sans beaucoup d'ouvriers », qui relèvent généralement d'un urbanisme programmé au cours des années 80 et 90, dans lesquels les professions intermédiaires restent présentes en nombre et « ne semblent pas souffrir de l'offre d'habitat social non plus que de la perte de la proximité avec les cadres ». Ces quartiers sont typiques des périodes récentes des villes nouvelles et caractéristiques d'un nouvel habitat social à faible connotation ouvrière.

Les profils démographiques des quartiers des villes nouvelles doivent beaucoup aux modes de production qui ont fait la part belle au logement familial. En effet, plus d'un logement sur deux dans les villes nouvelles comporte au moins quatre pièces, ce qui est à peu près équivalent au taux correspondant pour le grande couronne d'Ile-de-France, alors que la part des maisons individuelles y est nettement supérieure. De plus, le souci de centralité et de densité des villes programmées aurait plutôt pu les rapprocher de la structure des départements de la petite couronne où seuls 35% des logements ou quatre pièces ou plus.

C'est, là encore, un facteur de spécificité de la structure socio-spatiale des villes nouvelles qui, contrairement aux urbanisations traditionnelles, ne renvoient pas les familles vers leur périphérie. C'est une sorte de garantie de vieillissement démographique limité, même si les auteurs constatent que les tendances récentes de la construction neuve font une place croissante aux petits logements.

²⁹ Haumont A. et Chesneau I. (2004), op. cit. p.36

³⁰ Les auteurs identifient également quatre types de quartiers de cadres.

Cet ensemble de résultats confirme encore une fois l'hypothèse de la banalisation des villes nouvelles, tout en spécifiant les contours particuliers qui organisent le processus. Haumont et Chesneau soulignent que le risque principal qui pèse sur la mixité programmée des villes nouvelles est la segmentation du parc social entre des quartiers très spécialisés et d'autres, mieux intégrés, alors que la diffusion de l'accession à la propriété leur semble constituer un facteur favorable à la mixité.

La recherche de l'OLAP³¹, menée à partir des données du fichier FILOCOM 1999³², considère l'ensemble des quartiers des villes nouvelles d'Ile-de-France et développe une approche combinée des types d'habitat et des profils sociaux des ménages. Elle constitue en la matière une expérimentation méthodologique dont l'intérêt dépasse la problématique des villes nouvelles.

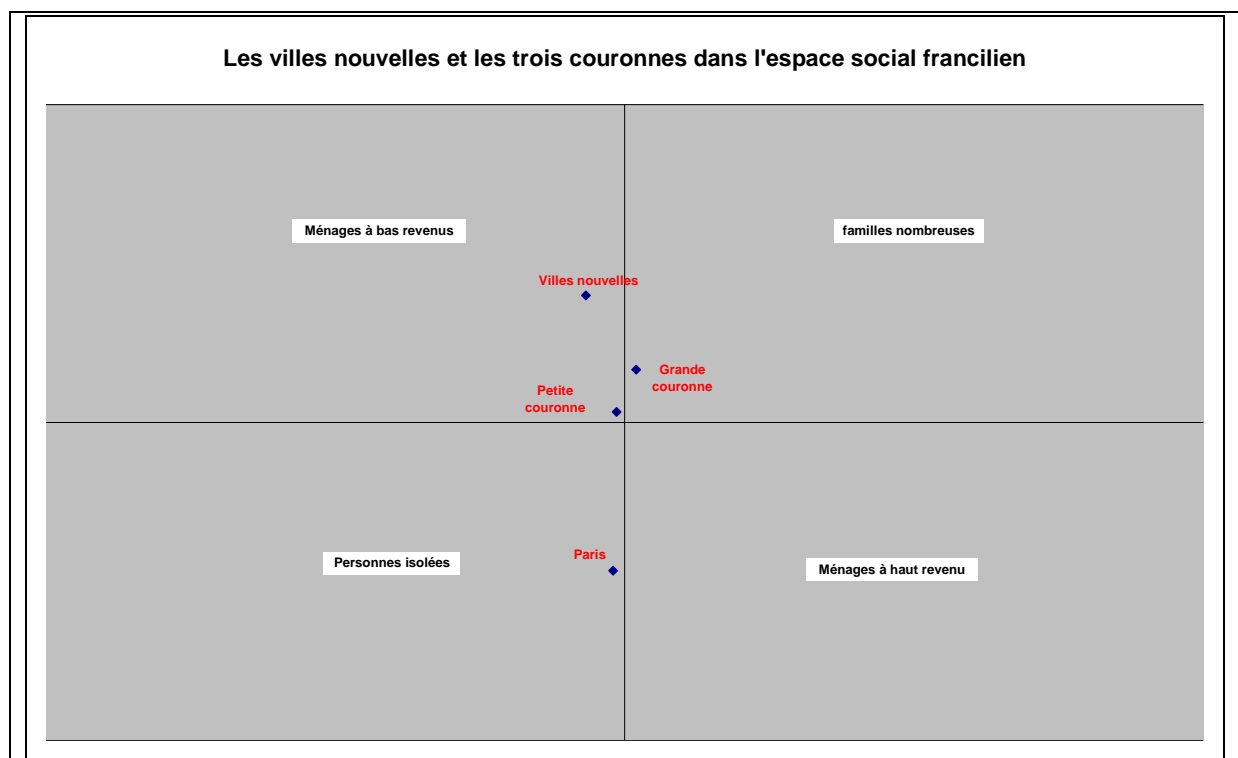
En première analyse, l'exploitation du fichier FILOCOM permet de dresser un portrait de l'occupation du parc de logements des villes nouvelles et de la comparer au profil social du reste de la région et de la grande couronne. Le résultat confirme la triple vocation sociale des villes nouvelles :

- Celle matérialisée par le taux élevé de logements locatifs HLM qui constitue une ressource majeure pour le logement des ménages modestes dans la région capitale,
- Celle du logement des familles jeunes, rendu possible, quel que soient le statut d'occupation et le type de logement (individuel ou collectif), par une typologie de tailles favorables aux ménages de quatre personnes et plus ;
- Celle de l'accession sociale à la propriété, particulièrement marquée dans le parc collectif dont les ménages propriétaires ont des revenus sensiblement plus faibles que ceux des propriétaires des communes de la grande couronne hors villes nouvelles.

Graphique 7

³¹ OLAP (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 SGGOU, 190p.

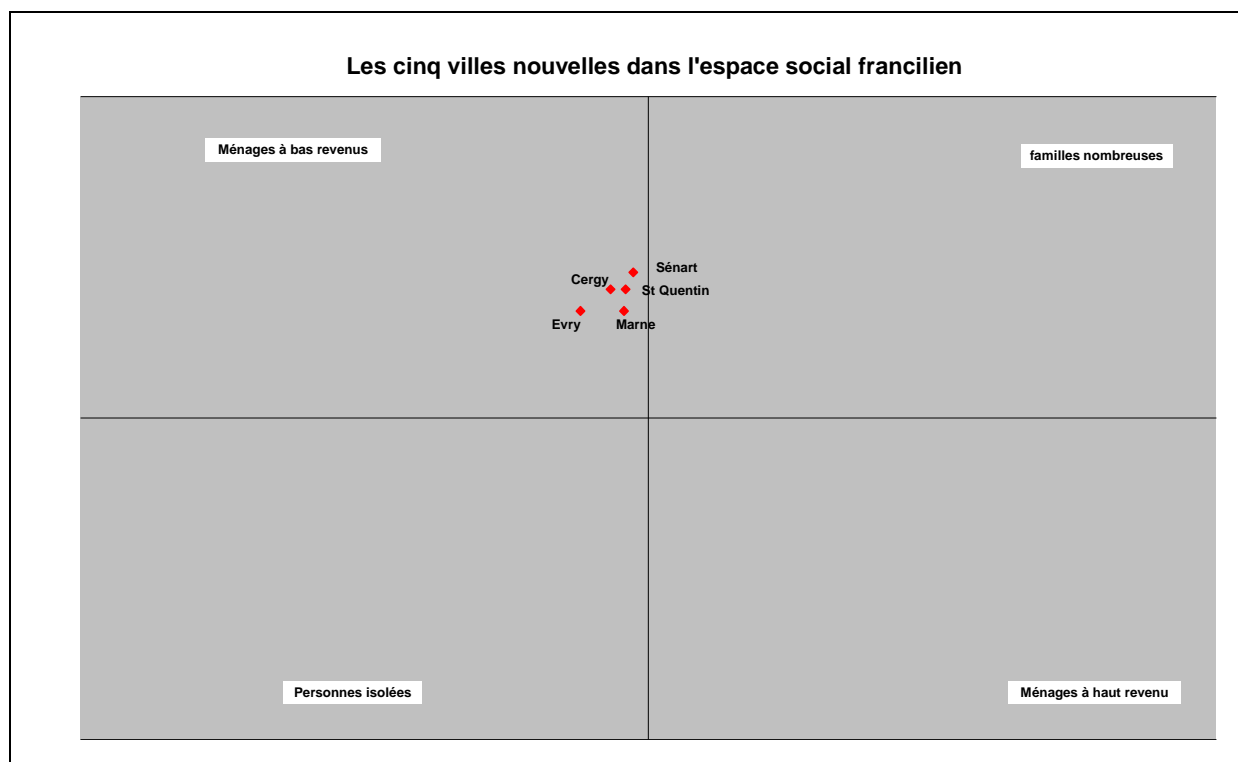
³² FILOCOM (Fichier sur le logement à l'échelle communale) est un fichier statistique élaboré par la direction générale des impôts à la demande du ministère de l'Equipement, qui recoupe les fichiers de la taxe foncière sur la propriété bâtie, de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il est mis à jour tous les deux ans.



Source : OLAP 2001 sur données FILOCOM 1999

Cette vocation reste très visible à la fin des années 90 et inscrit dans la durée l'accomplissement de l'une des missions confiées aux villes nouvelles. Il en résulte, deuxième résultat de la recherche, que les villes nouvelles se situent de façon relativement spécifique et homogène dans ce que l'OLAP appelle « l'espace social francilien ». Celui-ci est principalement structuré par la répartition des revenus et la composition des ménages (graphique 7). En effet, l'ensemble constitué par les cinq villes nouvelles est clairement orienté dans la partie haute du plan factoriel, celle des bas revenus et des familles nombreuses. Les positions individuelles de chacune des villes nouvelles sont proches (graphique 8), ce qui indique, en termes globaux, une certaine homogénéité en matière de profils de peuplement, les deux situations extrêmes étant celles d'Evry (moins de familles et des revenus plus bas) et Sénart (profil plus familial et revenus plus élevés).

Graphique 8



Source : OLAP 2001 sur données FILOCOM 1999

Cette relative proximité des villes nouvelles dans l'espace social régional se reflète également dans l'analyse de leur structure interne, puisque l'OLAP observe que la mixité sociale est plus prononcée dans les communes des villes nouvelles que dans tous les autres secteurs de comparaison utilisés dans l'étude.

En revanche, dès lors que l'on adopte un découpage infra communal, on observe que la composition sociale des quartiers des villes nouvelles est nettement plus homogène socialement, d'où l'enjeu d'une réflexion sur les échelles auxquelles doit être prise en compte la mixité sociale. C'est ce qui justifie le dernier volet de la recherche par lequel l'OLAP a construit une typologie croisée des « types d'espaces bâtis » (cinq types fondés sur l'ancienneté, les types d'immeubles et la présence du parc social) et des formes d'occupation hiérarchisées en cinq classes en fonction des revenus des ménages (« valorisé », « intermédiaire », « dévalorisé ») et des types dominants (personnes âgées, jeunes, familles). Il en ressort que c'est dans les types d'espaces les plus spécifiques aux villes nouvelles (« habitat hétérogène récent », « habitat social collectif ») que résident les ménages ayant les revenus les plus faibles et que ces quartiers figurent très rarement parmi les secteurs « valorisés ». Ces derniers ne sont dominants que dans les zones d'urbanisation ancienne et les secteurs périphériques pavillonnaires et donc à l'écart des grands quartiers fondateurs de la centralité des villes nouvelles. Le rapport conclut d'ailleurs sur la mise en évidence de « phénomènes ségrégatifs qui sont à l'œuvre au sein même des villes nouvelles, et qui se jouent principalement au détriment des secteurs centraux et caractéristiques du projet urbain qui les a portées »³³.

Ces résultats montrent la complexité des dynamiques sociales qui caractérisent la phase de banalisation des villes nouvelles ; ils contribuent aussi à une réflexion plus générale sur la mixité sociale, ses outils politiques et sa mesure. En effet, il apparaît clairement que la

³³ OLAP (2003) op. cit. p.180.

segmentation habituelle en statuts d'occupation ne suffit pas à décrire et à traiter les mécanismes ségrégatifs et la différenciation du parc : dans le même esprit que ce qu'Antoine Haumont et Isabelle Chesneau avaient mis en évidence, la recherche de l'OLAP montre la segmentation croissante du parc locatif social et complète l'analyse en repérant les facteurs de différenciations au sein de la propriété occupante (essentiellement sur le critère du revenu) et du secteur locatif privé (selon les types de ménages qui l'occupent).

Conclusion

Les travaux de recherche menés au cours des dix dernières années sur la question du logement dans les villes nouvelles permettent de décrire le processus de banalisation progressive qui s'applique à un contexte urbain et immobilier à forte spécificité. On peut en tirer trois conclusions complémentaires qui aident à poser les principales questions qui traversent les politiques de l'habitat dans ces territoires particuliers.

1. En termes globaux, les analyses mettent en relief plusieurs symptômes clairs de réussite du projet initial des villes nouvelles :

- Celles-ci tendent bien, du point de vue du logement, à devenir ces « villes complètes » promues par leurs concepteurs, offrant une diversité de produits immobiliers suffisante pour permettre à leurs habitants d'y développer des parcours résidentiels entiers. Le développement d'un marché secondaire d'accession à la propriété augmente encore ce potentiel.
- De ce fait, les villes nouvelles, sans être particulièrement marquées par la pauvreté, diversifient progressivement les profils sociaux et démographiques de leurs peuplements, aboutissant, à l'échelle des villes elles-mêmes, à une mixité sociale supérieure à celle des autres secteurs périurbains de leurs agglomérations.

2. Le processus de banalisation prendrait donc, à l'échelle globale, une tournure vertueuse due principalement à la structure particulière et diversifiée du parc initial.

Mais tous les constats indiquent que les caractéristiques de cette diversité, schématiquement décrite par la structure en trois tiers de l'offre neuve, tendent à s'effacer sous les effets du marché et des choix résidentiels des ménages. La nomenclature des statuts d'occupation ne suffit donc plus à expliquer la mixité d'occupation des logements et c'est sans doute pour le parc locatif social que la diversification est la plus forte, sous l'effet de la sélectivité des choix des ménages et peut-être des politiques de peuplement des bailleurs.

On peut en déduire un deuxième niveau de conclusion qui conduit à changer l'échelle d'observation et qui montre, au niveau communal et plus encore à celui du quartier, une tendance au renforcement progressif des polarisations sociales. Il y a des quartiers où les logements sociaux sont plus attractifs que d'autres, tout comme les valeurs de revente des logements des propriétaires varient de façon significative en fonction de leur localisation dans les villes nouvelles.

3. L'analyse de ces phénomènes de polarisation, éclairées par celle des modes d'habiter et des mobilités résidentielles indique que ce sont certains des quartiers les plus emblématiques des villes nouvelles qui connaissent aujourd'hui les plus forts risques de rejet et de paupérisation. Il semble en effet que les mécanismes sociaux et économiques de la banalisation pénalisent plus souvent les quartiers les plus denses et, parmi eux, ceux où le logement locatif social est majoritaire et côtoie des immeubles en copropriété qui se paupérisent.

A l'inverse, ce sont les secteurs qui ressemblent le plus à la périurbanisation banale de la maison individuelle qui bénéficient des avantages que procurent de la bonne desserte et la relative proximité des équipements et services, propres aux villes nouvelles.

Ces résultats, qui doivent évidemment être modulés en fonction de la diversité des situations des villes nouvelles, notamment pour celles qui sont situées hors d'Ile-de-France, interpellent les politiques publiques en matière d'habitat.

- Ils valident le niveau intercommunal dont les villes nouvelles ont constitué une sorte de laboratoire, tandis qu'il peine encore à donner toute sa dimension pour les politiques du logement dans les villes traditionnelles. L'analyse des villes nouvelles apporte une belle démonstration de la pertinence d'une échelle d'agglomération, conçue et animée comme aire d'exercice des parcours résidentiels de tous les ménages.
- Ils obligent, dans les réflexions sur les opérations futures en villes nouvelles, à mieux considérer la durée de vie des ensembles immobiliers et non à limiter l'approche de la mixité sociale et démographique à la projection de la première occupation des logements. La mixité ne se joue véritablement que dans la durée et les villes nouvelles en fournissent une très bonne illustration.
- Ils montrent qu'à la banalisation des mécanismes sociaux et économiques doit répondre une certaine banalisation des politiques publiques. Celle-ci se met en place avec le retrait des établissements publics et la montée de préoccupations que le projet initial des villes nouvelles voulait écarter. L'entrée en lice, dans certains quartiers des villes nouvelles, des outils de la politique de la ville et de la rénovation urbaine illustre cette banalisation, même si elle est souvent trompeuse car les problématiques sociales et urbaines des villes nouvelles restent très différentes de celles des grands ensembles pour lesquels ces politiques ont été conçues.

Outre le fait que la diffusion de ce registre d'intervention à des situations diversifiées montre qu'il s'applique plus à des processus sociaux qu'à des formes urbaines ou à la correction de pratiques révolues (ce qui exonérerait nos pratiques actuelle du risque de dérive), cette entrée en lice de la politique de la ville dans les villes nouvelles met en relief leur banale fragilité, au même titre que la plupart des agglomérations.

Bibliographie

Etudes citées

Allen B. (et alli.) (2004) *Analyse des modes d'habiter dans les villes nouvelles de Marne-la-Vallée, Evry et l'Isle-d'Abeau*. CSTB, note de synthèse pour le Conseil ministériel de l'évaluation, 36p.

Béhar D. (2004), « La ville nouvelle en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu ». *Pouvoir locaux*, n°60, pp. 31-35 (citations tirées de la page 35).

Fouchier V., Mirande B. (1999), *Les logements neufs et leur population dans les cinq villes nouvelles d'Ile-de-France*, Secrétariat général du Groupe central des villes nouvelles, 147p.

Campagnac E. et Dourlens C. (1975), *Le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans la planification et l'aménagement urbain. Un exemple : les villes nouvelles en région parisienne*. Thèse de doctorat, Université de sciences sociales de Grenoble, 375 p.

Collectif (2004). « Villes nouvelles : le tournant du politique ». *Pouvoirs Locaux*, n°69, 1/2004.

Comité ministériel de l'évaluation, Conseil général des Ponts et Chaussées (2004) *L'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles*, 90 p. + annexe. Instance d'évaluation présidée par Bernard de Korsak.

Corbillé C. et Taisne C. (1993) *Le devenir des logements PAP dans les villes nouvelles*, IAURIF, note de synthèse, 19p.

Desponds D. (2003) *Stratégies résidentielles, différenciation spatiale et recomposition sociale : Application à l'aire d'influence de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise*. Thèse de doctorat, Université de Cergy-Pontoise, 864p.

Driant J.-C. (2003), « Logement et choix de localisation résidentielle des ménages. Le schéma directeur de l'Ile-de-France et la recherche sur les marchés du logement » dans : IAURIF (2003) *SDRIF - Les apports de la recherche urbaine, volume 2 : Les échelles de la ville : mobilités, mixité et choix résidentiels*, pp.7-36

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, 190p.

Fouchier V. (1997), *Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Ile-de-France et des villes nouvelles*, SGVN.

Fouchier V. (2000), *Les villes nouvelles d'Ile-de-France. Résultats certifiés du RGP de 1999*, SGGOU.

Fribourg A.-M. (2000) *Evolution des politiques du logement depuis 1950*, note dactylographiée, 11p.

Guirauden B. (1998) Dossier du secrétariat général du groupe central des villes nouvelles (SGVN) « *Le logement dans les villes nouvelles* ».

Haumont A. et Chesneau I. (2004) *La mixité sociale dans le peuplement des villes nouvelles*, UMR LOUEST pour le Programme HEVN, 94p.

Imbert C. (2005), « L'ancrage résidentiel et familial en ville nouvelle », *Note rapide "Population - modes-de-vie"*, IAURIF, n°376-D, 6p., janvier.

Imbert C. (2005), « Ancrage et proximités familiales dans les villes nouvelles franciliennes: une approche comparative », *Espaces et Sociétés*, n° 119 (en cours de publication).

Korsu E. (2001) *Les dynamiques d'inégalités et de pauvreté dans les villes nouvelles en Ile-de-France*, Rapport de recherche, l'ŒIL pour le SGGOU, 179p.

Massot A. (1999), *Les ventes de logements d'occasion dans les villes nouvelles d'Ile-de-France 1993-1995*, IAURIF, 535 p. (note de synthèse, 8p.)

Sauvayre A. et Vanoni D. (2004). « Identité et gouvernance des villes nouvelles face aux nouveaux enjeux de l'intercommunalité ». *Recherche sociale* n°170, avril-juin 2004.

Séchet P. et Laforgue J.D. (2004), *Evaluation comparative des modes d'habiter et des formes d'habitat dans trois villes nouvelles. Evry, Marne-la-Vallée, L'Isle d'Abeau*. CSTB, trois volumes pour le Conseil ministériel de l'évaluation.