

LA REVUE

enjeux logement

Numéro 2 – janvier 2008

Une nouvelle gouvernance territoriale

Les propositions
de l'Institut Nexity pour le logement

Politique du logement et mutations
socio-économiques des territoires

Rétrospective nationale et monographies de l'Essonne et de Toulouse



Institut nexity
POUR LE LOGEMENT

ANALYSE RÉTROSPECTIVE

Politiques
du logement
et mutations
socio-
économiques
des territoires





P. 60 **RÉTROSPECTIVE NATIONALE**

35 ans de transformation de la demande et de l'offre de logements

Les mutations des politiques du logement en France depuis
la fin des années 1970

Politiques de l'habitat et marchés locaux du logement :
contradictions et décalages

P. 93 **LE CAS DE L'ESSONNE**

P. 113 **LE CAS DE TOULOUSE**

P. 136 **SYNTHÈSE GLOBALE**

Ces études – rétrospective nationale et monographies locales – ont été réalisées par la Coopérative conseil Acadie – Daniel Behar, Sigrine Genest et Sonia Derzypolski – en collaboration avec Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (Paris-XII).

Rétrospective nationale

Cette rétrospective nationale a pour origine un constat paradoxal : la France se distingue par une politique nationale du logement significative et, pourtant, le sentiment de crise du logement est aujourd'hui quasi similaire à celui de l'après-guerre.

Pour éclairer ce paradoxe, cette étude rappelle les transformations sociales et économiques qui, en quarante ans, ont changé la donne; identifie les tournants majeurs des politiques nationales; et enfin souligne les contradictions qui expliquent pour partie la situation actuelle.

60



35 ans de transformation de la demande et de l'offre de logements

Au cours des trente-cinq dernières années, les politiques du logement se sont développées dans un contexte de transformation globale de la société française, lié notamment aux bouleversements de l'organisation familiale et à la fragilisation du lien à l'emploi. Dans le même temps, les soubresauts de l'économie ont contribué à modifier les conditions dans lesquelles l'offre de logements était mise à la disposition des ménages. Quelques grands indicateurs permettent de rendre compte de ces évolutions de façon synthétique.

structure des ménages. Alors que plus de 40 % des ménages étaient en 1968 des couples avec des enfants, ils ne représentent plus aujourd'hui qu'un petit tiers du total.

Dans le même temps, la part des couples sans enfants se révèle remarquablement stable, mais sa composition est nettement transformée. Constituée principalement de ménages jeunes à la fin des années 1960, elle est aujourd'hui majoritairement composée de couples de quinquagénaires et de retraités (74 % en 2002) dont les enfants sont partis. Le vieillissement de la population va accélérer cette transformation, faisant de ces « nids vides » une catégorie probablement majoritaire à moyen terme.

61



Les transformations de la famille

CROISSANCE DU NOMBRE DE MÉNAGES ET DEMANDE DE LOGEMENTS

Entre 1968 et 2005, la taille moyenne des ménages est passée de 3,1 à 2,3 personnes. Les projections de l'Insee pour 2030 tablent sur une poursuite de cette réduction pour atteindre, selon les hypothèses, entre 2,04 et 2,08 personnes.

La demande de logements augmente donc plus vite que la population et subit d'importantes transformations, illustrées par l'évolution de la

TRANSFORMATIONS DES TYPES DE MÉNAGES

Deux types de ménages ont connu une croissance forte : les familles monoparentales et les personnes vivant seules. Pour les premières, l'accroissement continu du nombre de divorces mais aussi de celui des enfants nés hors mariage (6,4 % des enfants naissaient hors mariage en 1968, ils sont 46,4 % en 2004) en est la cause principale.

La hausse du nombre de divorces contribue aussi beaucoup à celui du nombre de personnes vivant seules (18 % des personnes vivant seules en 2002 étaient divorcées), mais c'est surtout le vieillissement de la population qui pèse, puisque 36 % des personnes seules sont des veufs ou (plus souvent encore) des veuves.

La montée du chômage et de l'emploi précaire

LA MONTÉE DU CHÔMAGE

La fragilisation de la famille s'est accompagnée de celle du lien à l'emploi. La croissance du chômage a été linéaire entre le premier choc pétrolier, en 1973, et l'ajustement de la politique économique de 1984 : on est passé du plein-emploi de la fin des Trente Glorieuses à une situation dans laquelle plus de 10 % des actifs sont à la recherche d'un travail. Au cours des vingt dernières années, le taux de chômage a oscillé entre 9 et 12 %. On observe trois périodes de baisse (entre 1987 et 1990, entre 1997 et 2001 et depuis 2004) et un pic, à des niveaux proches de 12 %, entre 1993 et 1997.

PRÉCARISATION

Dans le même temps, l'emploi lui-même a tendu à se précariser, comme le montre l'accroissement continu du nombre d'emplois intérimaires : 300 000 emplois en 1995, plus de 650 000 aujourd'hui. Par ailleurs, depuis le début des années 1990, la part des salariés à temps partiel est passée de 11,3 % (1990) à 17 % (2005).

TRAVAIL DES FEMMES

Soulignons enfin l'accroissement continu du taux d'activité des femmes, qui passe de 52 % en 1975 à 62 % en 2000. Il en résulte une augmentation sensible de la proportion de couples biactifs, qui passe de 32 % en 1968 à 44 % trente ans plus tard.

Les évolutions de la mobilité

MOBILITÉ MOINDRE...

Les migrations internes observées lors de chaque recensement ⁽¹⁾ montrent que la mobilité des ménages n'a cessé de diminuer depuis les années 1970. Le taux de migration interne instantané est passé de 9,74 % en 1975 à 8,07 % en 1999. Il est possible de mettre cette évolution en parallèle avec l'augmentation de la mobilité « quotidienne » : en 1982, les Français parcouraient 8,5 milliards de kilomètres par semaine ; ils en parcourent 14,9 milliards douze ans après ⁽²⁾. Ces changements témoignent peut-être d'une « survalorisation » de l'habitat par rapport aux distances à parcourir.

(1) Les migrations internes sont observées à chaque recensement à partir du nombre de personnes ayant changé de logement par rapport au recensement précédent.

(2) Si cette croissance de 74 % doit être relativisée par la croissance de la population, elle reste néanmoins considérable.

... ET CROISSANCE DES ESPACES PÉRIURBAINS ET RURAUX

Une autre grande évolution des migrations réside dans le retournement de tendance des échanges entre les espaces ruraux et les espaces urbains. Alors que le mouvement d'exode rural à l'œuvre après la guerre avait fait perdre plus de 5 millions d'habitants aux communes rurales, on observe depuis 1975 un mouvement inverse : les pôles urbains perdent des habitants (le solde migratoire intercensitaire 1975-1982 est de - 1,01), tandis que les espaces ruraux et les communes périurbaines en gagnent.

Les variations de l'activité immobilière

LES ÉVOLUTIONS DE LA CONSTRUCTION

C'est en 1972 que la construction neuve a atteint son sommet en France, avec la mise en chantier de plus de 520 000 unités. C'était le point culminant d'une pente ascendante abordée dès 1953. La suite des années 1970, marquée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979, la rigueur budgétaire et la réforme des aides au logement en 1977, a vu la courbe s'inverser pour atteindre, en 1983, un niveau annuel proche de 300 000 logements neufs, correspondant à peu près à ce que l'Insee estimait alors être le nombre de constructions capable de répondre à l'accroissement de la demande.

Malgré quelques soubresauts, et notamment une chute assez brutale en 1993 (année de récession), le rythme annuel de constructions neuves est resté proche des 300 000 unités jusqu'en 2003. Depuis cette date, la courbe a repris une pente ascendante, pour dépasser les 400 000 unités en 2006.

CYCLES DU PRIX DU LOGEMENT ET ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Dans le même temps, les prix des logements ont connu des variations très importantes, marquées par plusieurs phases de hausses (fin des années 1970 et fin des années 1980, puis depuis 2000) succédant à des périodes de stabilité (notamment entre 1991 et 1999).

Jusqu'en 2000, le cas parisien constitue une forte accentuation des tendances nationales, surtout entre 1981 et 2000, avec d'abord la forte hausse des années 1980, qui voit les prix tripler, puis une baisse de 37 % entre 1992 et 1998, avant une nouvelle et forte hausse, à l'œuvre depuis 1999. La courbe parisienne prend donc une forme cyclique prononcée.

La hausse en cours a la particularité de se produire de la même façon en province, où les prix du logement restaient auparavant modérés, qu'à Paris. C'est probablement l'effet d'une solvabilisation généralisée apportée par des conditions de crédit historiquement avantageuses et l'allongement continu de la durée moyenne des prêts depuis le début des années 2000.

Les études et graphiques de Jacques Friggit apportent un autre éclairage sur l'évolution récente des loyers. Il montre que le rapport entre le prix du logement et le revenu dispo-



nible brut par ménage s'est historiquement maintenu dans un « tunnel », oscillant raisonnablement entre des valeurs proches. En 2002, ce rapport a brusquement changé, et est sorti par le haut de ce « tunnel historique ». Cette évolution est d'autant plus notable qu'elle est intervenue sur l'ensemble du territoire français.

TAUX D'INTÉRÊT ET PRÊTS À LONG TERME

Analysée sur une longue durée et comparée à l'inflation, l'évolution des taux d'intérêt des prêts à long terme met en relief trois séquences principales :

- celle de la forte inflation qui règne à partir de 1974 et jusqu'au milieu des années 1980, pendant laquelle le crédit immobilier est dopé par la hausse des prix, passant même à plusieurs reprises sous la barre des taux réels négatifs ;
- celle d'une relative stabilisation des taux à un niveau encore élevé (supérieur à 7 points), alors que l'inflation s'est fortement ralentie (entre 1986 et 1995) ;
- celle, enfin, de la baisse continue des taux, avec une inflation stable, qui réduit régulièrement les taux réels depuis 1996. Cette tendance est accompagnée, depuis 2002, par l'allongement de la durée des prêts.

Chacune de ces trois époques se reflète dans les tendances de l'accession sociale à la propriété :

- à la période de l'inflation correspond l'âge d'or de l'accession sociale (PAP – prêt à l'accession à la propriété), avec des volumes globaux dépassant 100 000 prêts jusqu'en 1986 ;
- à la période des taux réels élevés correspond un fort ralentissement de l'accession sociale, qui atteint son plus bas niveau en 1992-1993 ;
- à la baisse des taux correspond la relance de

l'accession, accompagnée par la création du prêt à taux zéro à la fin de 1995.

La situation des trois dernières années apparaît un peu exceptionnelle, avec la conjonction d'une poursuite de la baisse des taux et d'un ralentissement de l'accession aidée. C'est ici la hausse des prix qui freine les velléités des acquéreurs. L'ouverture du prêt à taux zéro à l'acquisition de logements anciens en 2005 modifie de nouveau la donne en réduisant la part des logements neufs dans les opérations des ménages et en favorisant une reprise de la primo-accession.

Une amélioration constante des conditions de logement, mais...

CONDITIONS DE LOGEMENT

Au cours des trente dernières années, les conditions de logement en France n'ont pas cessé de s'améliorer.

Tout en conservant un nombre important de logements anciens, le parc s'est considérablement transformé, avec une très forte réduction de la part des logements ne disposant pas du confort sanitaire et une baisse sensible du surpeuplement. En trente ans, la surface moyenne occupée par chaque membre d'un ménage dans son logement a augmenté de 70 %.

Le taux de propriétaires occupants a augmenté de plus de 11 points, et l'accroissement du parc social est venu compenser, au moins partielle-



ment, la stagnation du secteur locatif privé et la baisse du nombre de logements occupés à titre gratuit. En parallèle, l'accroissement du parc de logements repose principalement sur l'apport de maisons individuelles.

Globalement, au début des années 2000, près des trois quarts des ménages se déclarent satisfaits de leurs conditions de logement. Ils étaient moins de la moitié en 1970.

EFFORT FINANCIER

Pourtant, entre les deux dates, l'effort financier consacré au logement a fortement augmenté. C'est l'indice d'une autre évolution, beaucoup moins positive, qui a vu, du fait de l'accroissement considérable du coût du logement, se creuser un double fossé :

- d'une part, entre une grande majorité de ménages qui ont profité de l'amélioration du parc et ont pu bénéficier des politiques d'aide à l'accession ou de l'accroissement du parc social, et ceux qui en sont restés exclus et vivent encore dans les segments minoritaires de l'inconfort et de l'insalubrité, voire de l'absence de logement, et dont tout indique que leurs situations tendent à se durcir ;
- d'autre part, au sein même de la population qui a bénéficié de l'amélioration des conditions de logement, entre ceux qui, grâce à leur revenu, pouvaient choisir toutes les composantes de leur habitat, notamment sa localisation, et ceux auxquels leurs moyens financiers n'ont permis qu'un exercice partiel de ces choix. Ce clivage alimente de puissants processus ségrégatifs, ainsi que les mouvements d'étalement urbain et des concentrations de pauvreté dans certains quartiers de logement social.





	1970		2002	
	Nombre	%	Nombre	%
Résidences principales	16 407	100,0	24 525	100,0
Logements antérieurs à 1948	10 889	66,3	8 145	33,2
Logements en maisons individuelles	8 351	50,9	13 906	56,7
Logements de moins de trois pièces	4 381	26,7	4 488	18,3
Logements ne disposant pas de tout le confort sanitaire*	10 780	65,7	1 422	5,8
Logements surpeuplés**	3 921	23,9	2 502	10,2
Ménages propriétaires occupants	7 350	44,8	13 724	56,0
Ménages locataires du secteur social	1 565	9,5	4 231	17,2
Ménages locataires du secteur privé***	5 019	30,6	5 076	20,7
Autres statuts****	2 473	15,1	1 494	6,1
Ménages satisfaits de leurs conditions de logement	8 138	49,6	18 222	74,3
	Moyenne		Moyenne	
Surface des logements	68 m ²		90 m ²	
Taille des ménages	3,1 personnes		2,4 personnes	
Nombre de personnes par pièce	0,89		0,60	
Surface par personne	21,9 m ²		37,4 m ²	
Taux d'effort net des accédants à la propriété*****	12,9 % (1973)		17,6 %	
Taux d'effort net des locataires*****	10,0 % (1973)		16,4 %	

* Logement ne disposant pas à la fois d'une baignoire ou douche, d'un WC intérieur et du chauffage central.

** Est considéré comme surpeuplé un logement qui compte moins de pièces qu'une norme établie de façon suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans et plus, et, pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont du même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant. Au sens de cette norme, un couple doit disposer de deux pièces, tout comme les ménages d'une personne. En conséquence, tous les logements de une pièce sont considérés comme surpeuplés, quel que soit leur nombre d'occupants.

*** Y compris loi de 1948 (1,4 million en 1970, 0,2 million en 2002).

**** Il s'agit principalement de ménages logés à titre gratuit, mais aussi de sous-locataires, locataires en meublé, fermiers et métayers.

***** Effort consacré au logement (loyer ou mensualités d'emprunt plus charges), après déduction des aides à la personne.

Source : Insee – Enquêtes nationales logement 1970 et 2000.

Les mutations des politiques du logement en France depuis la fin des années 1970

On l'a vu, les conditions de logement se sont sensiblement améliorées depuis ces quarante dernières années. Mais les succès des politiques du logement rencontrent des limites. Celles-ci deviennent particulièrement visibles lorsque, comme depuis les années 2000, les prix des logements connaissent une croissance très rapide. C'est au cours de telles périodes que revient sur le devant de la scène le terme de « crise du logement ».

L'inefficacité relative des politiques du logement à répondre à ces situations peut être expliquée par le caractère contradictoire des mutations qu'elles ont connues au cours des trente dernières années. Ces mutations peuvent être décrites sous trois angles complémentaires :

- celui des instruments (la transformation des mécanismes d'aide et la perte de leur lien au territoire);
- celui des enjeux (une autonomisation et une diversification);
- celui des acteurs (le processus de décentralisation et ses effets de recomposition du jeu des décideurs).

La transformation des mécanismes d'aide : la perte du lien au territoire

Les politiques du logement des trente dernières années se caractérisent par un souci constant : le maintien d'une offre diversifiée, rendant possible une gamme étendue de choix individuels des ménages. C'est ce qui justifie la logique générale de neutralité entre les statuts d'occupation et entre le logement neuf (la production) et le logement ancien (le stock). C'est une différence importante avec les politiques menées dans la plupart des autres pays européens, qui ont souvent privilégié de façon plus affirmée et univoque l'accession à la propriété aux dépens des secteurs locatifs (l'Espagne en étant l'illustration maximale) ou ont donné un rôle moteur à l'offre publique ou parapublique (la plupart des pays de l'Europe du Nord, des Pays-Bas à la Suède). Mais, parallèlement à cet invariant, les systèmes d'aide ont connu trois transformations majeures depuis le milieu des années 1970 :



68



- le passage de l'aide à la production (« à la pierre ») à l'aide à la personne, qui se traduit par une maîtrise moindre de la puissance publique sur la localisation des logements;
- la banalisation des financements (notamment par la bancarisation du financement de l'accession à la propriété), qui engendre une augmentation importante des logements décontingents;
- l'accroissement de la part des aides fiscales qui ne donnent lieu à aucune décision locale.

Ces trois grandes transformations participent toutes d'un même processus : la déterritorialisation des aides au logement. Deux grands moments marquent ce processus : l'année 1977, qui voit l'introduction d'une vaste réforme des mécanismes d'aide, et le milieu des années 1990, quand l'usage de l'outil fiscal se développe (introduction du prêt à taux zéro en 1995) et quand les aides à l'accession sont réformées. Cet ensemble de réformes, référant à la volonté de faire passer la question du logement d'un cadre fortement administré (années 1950 et 1960) à une logique marchande partiellement régulée, transfère une partie des politiques du logement des mains d'un ministère technique et sectoriel, qui agissait dans une logique d'aménagement, à celles de l'administration des finances, dont les ressorts sont principalement de nature budgétaire. En faisant reculer la régulation territorialisée des mécanismes de production du logement, ces transformations agissent généralement de façon

efficace sur les dimensions macroéconomiques du système (rythme de la construction, lutte contre le travail illégal...). Mais elles témoignent également d'une prise en compte superficielle de la diversité des marchés locaux et d'une restriction de la capacité de pilotage des acteurs des politiques locales de l'habitat.

Les zonages et barèmes rudimentaires régissant certains dispositifs d'aide (ANAH, APL, aides fiscales...) incarnent parfaitement cette appréhension insuffisante des spécificités locales. Par exemple, pour l'APL, le territoire national est découpé en trois zones⁽³⁾, chacune ayant un niveau de loyer-plafond spécifique. Cette différenciation tente de corriger les écarts entre les loyers, mais le découpage en trois zones est trop « grossier » pour que les effets soient significatifs, et pour que l'hétérogénéité du territoire national soit correctement prise en compte.

Le tableau global de l'évolution des aides au logement est composé de trois champs distincts dont les poids respectifs, en termes de dépense publique, sont très différents.

LES AIDES À LA PERSONNE

Les aides à la personne, dont le principe remonte à l'immédiat après-guerre, se sont développées surtout à partir de 1977, avec la création de l'aide personnalisée au logement (APL), puis, à partir de 1988, avec leur généralisation à tous les locataires⁽⁴⁾.

(3) De manière synthétique : la zone 1 regroupe l'agglomération de Paris, les communes de première ceinture et les villes nouvelles d'Île-de-France, la zone 2 regroupe les autres communes d'Île-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitants, la zone 3 correspond au reste du territoire métropolitain.

(4) Processus dit de « bouclage » des aides à la personne, qui a consisté d'abord à généraliser l'APL à l'ensemble du parc social entre 1988 et 1990, puis, entre 1990 et 1992, à ouvrir l'allocation de logement à tous les locataires du parc privé, ce qui a, notamment, bénéficié aux ménages étudiants qui en étaient jusque-là exclus.

LES AIDES À LA PRODUCTION NON CONTINGENTÉES

Les aides à la production non contingentées et banalisées sur l'ensemble du territoire, fondées sur des décisions prises en loi de finances, relèvent de trois domaines principaux :

- les aides à l'accession à la propriété, réformées en 1977 avec la création du prêt d'accession à la propriété (PAP), système contingenté de prêts principaux à taux réglementés et délivrés par des institutions spécialisées⁽⁵⁾, et remplacé à l'automne 1995 par le prêt à taux zéro (PTZ), système non contingenté de prêts complémentaires délivrés par l'ensemble des réseaux bancaires ;
- les aides fiscales incitant à l'investissement locatif, mises en place en 1985 et réformées à de nombreuses reprises⁽⁶⁾, ciblées sur l'investissement des personnes physiques et donnant lieu ou non à des contreparties sociales ;
- les réductions de TVA sur les travaux commandés par les propriétaires dans leur logement, mises en place en 2000 pour canaliser du chiffre d'affaires vers les petites entreprises du bâtiment et réduire la part du travail non déclaré.

LES AIDES À LA PRODUCTION CONTINGENTÉES

Les aides à la production contingentées donnent encore lieu à des décisions explicitement localisées, devenues fortement minoritaires, et relèvent également de trois domaines différents :

- les aides de droit commun pour la production et l'amélioration des logements locatifs sociaux, réformées à de nombreuses reprises :

– d'abord en 1977, avec une forte réduction de leur nombre et des montants engagés,

– ensuite, à la fin des années 1980, avec une nouvelle réduction de l'aide directe et la mise en place des financements actuels de la Caisse des Dépôts,

– puis à la fin des années 1990, avec la forte réduction des aides à l'amélioration et le remplacement partiel d'une logique de subvention par une réduction de la TVA,

– enfin, depuis 2002, par la stabilisation d'une segmentation de l'offre nouvelle en trois produits aux fonctions sociales différenciées, PLS, PLUS, PLAI (voir l'encadré de la page suivante) ;

• les aides à l'amélioration du parc privé, principalement locatif, réglementées et distribuées par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), dont la diversité et la complexité n'ont pas cessé de s'accroître depuis le début des années 2000 ;

• les aides à la construction, à l'amélioration et à la démolition des logements locatifs sociaux mis en place dans le cadre des opérations financées par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), créée en 2004, lesquelles se distinguent des précédentes par leur mode de distribution spécifique et très centralisé.

Les deux premiers volets de ces aides contingentées sont les seuls qui soient véritablement mis en œuvre dans le cadre des politiques locales de l'habitat, et peuvent donner lieu à un processus de décentralisation sur lequel nous reviendrons. Ils représentent aujourd'hui une masse financière d'aides directes de l'État de l'ordre de 1 milliard d'euros par an, alors que

(5) Les PAP, délivrés exclusivement par le Crédit foncier de France et le réseau des sociétés de crédit immobilier (Saci) rattachées au mouvement HLM, pouvaient financer l'intégralité d'une accession.

(6) La plupart des ministres chargés du logement ont donné leur nom à l'un de ces dispositifs, non contingentés et aveugles au territoire par nature : Quilès, Méhaignerie, Périssol, Besson, Robien et Borloo.



les aides à la personne dépassent 13 milliards et les aides fiscales atteignent 8 milliards. Ces aides constituent l'outil principal du volet logement du plan de cohésion sociale lancé en 2004 et qui vise à une relance de la production de logements à loyer abordable, tant dans le

parc social que dans l'offre privée améliorée avec l'aide de l'ANAH. Elles sont aujourd'hui très souvent complétées par des aides des collectivités territoriales, qui contribuent ainsi à en orienter l'utilisation dans le cadre de leurs propres politiques de l'habitat ⁽⁷⁾.

La catégorisation du logement social

L'histoire du logement social depuis sa relance des années 1950 est marquée par un débat récurrent sur la segmentation des mécanismes d'aide et du parc en fonction de cibles socialement différenciées.

En créant le prêt locatif aidé (PLA), la réforme de 1977 voulait mettre en place un mode de financement et un produit unique afin de rompre avec une logique accusée, dans le rapport Barre de 1975, d'entraîner de trop forts marquages sociaux et des différenciations entre les immeubles.

La logique de la réforme voulait alors que les loyers élevés des logements financés en PLA, contrepartie d'une qualité accrue, soient compensés pour les ménages à bas revenus par le droit à l'APL.

Cette logique est mise à mal dès les années 1980, avec l'apparition des produits dits « intermédiaires » destinés à des ménages à revenus moyens non bénéficiaires des PLA, mais rencontrant des difficultés à payer les prix du marché dans les villes les plus chères. Les « prêts locatifs intermédiaires » (PLI) et, dans une certaine mesure, les PLA délivrés par le Crédit foncier, appartiennent à cette catégorie.

Au début des années 1990, la diversification se produit également en direction des personnes en difficulté avec la création de toute une génération de produits à bas loyers : PLA d'insertion ou d'intégration (PLA-I), très sociaux (PLA-TS), à loyers minorés (PLA-LM)... Aujourd'hui, la production standard de logements sociaux comprend trois catégories :

- le PLUS (prêt locatif à usage social), produit central qui a remplacé le PLA en 2000 ;
- le PLS (prêt locatif social), au ciblage intermédiaire ;
- le PLA-I (PLA d'intégration), qui vise les ménages à bas revenus nécessitant un accompagnement social.

Les objectifs quantitatifs du plan de cohésion sociale sont déclinés pour chacune de ces trois catégories.

La rénovation urbaine donne lieu, pour sa part, à des produits spécifiques (les PLUS-CD, pour « construction-démolition ») dont les loyers sont plus adaptés aux nécessités du relogement liées aux opérations de démolition. Le PLI existe toujours mais, n'étant pas comptabilisé localement comme logement social en application de la loi SRU, il est désormais très peu utilisé.



(7) Les aides qu'apportent les collectivités territoriales à la production ou à l'amélioration des logements sont extrêmement difficiles à chiffrer, mais on considère généralement que leur volume national total a désormais dépassé celui des aides directes de l'État.

SYNTHÈSE : MÉCANISMES D'AIDE ET PERTE DU LIEN AU TERRITOIRE

Dans les années 1960, le champ du logement constitue une illustration des méthodes d'intervention de l'État français. On a alors affaire à une politique fortement administrée, fondée sur la volonté d'aménager le territoire, structurant le marché via les politiques d'aménagement et assurant par là même une certaine cohérence territoriale.

Les réformes successives des systèmes d'aide au logement depuis les années 1970 ont marqué un changement paradoxal. En effet, fondées à la fois sur une logique de maîtrise budgétaire et sur l'accompagnement des mécanismes de marché, ces évolutions ont pour caractéristique d'ignorer assez largement la diversité des marchés locaux du logement, et donc l'impact que peuvent avoir les aides sur des territoires fortement différenciés. On est donc passé d'une politique administrée maintenant un rapport au territoire à une politique de régulation fondée sur une lecture territoriale fruste du marché, par grandes zones macrorégionales.

De plus, cette logique générale, qui guide l'essentiel de l'effort financier de la collectivité en matière de logement, apparaît pour le moins décalée avec une bonne part des grands enjeux assignés aux politiques de l'habitat au cours des dernières décennies, lesquels comportent d'importantes dimensions territoriales.



L'autonomisation progressive de chacun des enjeux des politiques du logement

Pour analyser les politiques du logement en France, il est devenu classique de considérer que celles-ci répondent à trois grandes catégories d'enjeux : des enjeux économiques et industriels, des enjeux sociaux et des enjeux urbains qui dépassent la stricte question du logement. L'histoire des politiques du logement au cours des trente dernières années peut être analysée comme une diversification de ces enjeux, allant jusqu'à la constitution progressive de champs distincts et de plus en plus autonomes les uns par rapport aux autres.

LES ENJEUX ÉCONOMIQUES

La dimension économique des politiques du logement en France repose sur le caractère stratégique du secteur du bâtiment et de la construction. Ce dernier est un grand pourvoyeur d'emplois avec 1,2 million d'actifs en 2005, qui travaillent dans un peu plus de 300 000 entreprises, dont 280 000 relevant de l'artisanat, et apportant d'importantes ressources fiscales. Cette structure est fragile et elle appelle le soutien des pouvoirs publics par diverses mesures visant à canaliser une partie des dépenses des ménages vers des opérations générant du chiffre d'affaires pour le secteur et à réduire la part du travail non déclaré.

C'est ainsi, par exemple, que jusqu'en 2005 les prêts aidés à l'accession à la propriété n'étaient octroyés que pour l'achat de logements neufs ou nécessitant d'importants travaux de rénovation.

Par ailleurs, depuis 1999, le gouvernement français a obtenu de l'Union européenne que celle-ci l'autorise à pratiquer un taux réduit de TVA pour la plupart des travaux que les propriétaires réalisent dans leur logement. Ces politiques économiques et industrielles du logement relèvent exclusivement d'un pilotage macroéconomique au niveau national et sont principalement le fait du ministère de l'Économie et des Finances.

LES ENJEUX SOCIAUX

Les enjeux sociaux sont au cœur des politiques du logement, dans la mesure où l'un des premiers objectifs est de faire en sorte que tout le monde soit logé dans de bonnes conditions. Il s'agit donc de politiques sectorielles, mises en œuvre au niveau national par le ministère chargé du logement. Contrairement aux politiques à dimension économique, ces politiques à vocation sociale ne peuvent pas être exclusivement pilotées au niveau national puisque les besoins sont avant tout des besoins locaux. Elles se construisent donc à l'intersection de grandes décisions nationales (cadre juridique, mécanismes d'aide, priorités de l'État, etc.) avec des politiques locales qui se nouent en partenariat entre les représentants locaux de l'État et les collectivités territoriales.

Au cours des années 1980, période de croissance du chômage et des mécanismes d'exclusion sociale, a émergé, avec le concept de « nouvelle pauvreté », le constat que les politiques classiques d'accompagnement du marché, fondées sur les parcours résidentiels de l'ensemble des ménages, ne permettaient pas de satisfaire vraiment tous les besoins et laissaient de côté les personnes les plus pauvres ou celles qui pour des raisons diverses (handicap, difficultés familiales graves,



exclusion sociale...) se trouvaient durablement exclues du logement (ou du logement de qualité). C'est à partir de ce constat qu'a émergé un champ de politiques spécifiques ciblées sur les ménages en difficulté. Le logement locatif social est évidemment l'un des principaux outils de ces politiques, mais il n'est pas le seul et ne s'y consacre pas totalement puisque sa cible sociale reste plus large que celle de la pauvreté. C'est ainsi qu'a été progressivement élaborée une boîte à outils ciblés qui comprend :

- des mécanismes d'aide financière pour ceux qui ne parviennent pas à payer le coût d'accès à un logement autonome, suscitent l'inquiétude d'un propriétaire ou ne peuvent plus payer le loyer du logement qu'ils occupent. Contrairement aux aides à la personne, qui relèvent d'un droit ouvert à tous ceux qui correspondent aux critères, ces aides donnent lieu à l'examen local et individualisé de la situation du demandeur ; elles sont regroupées au sein des Fonds de solidarité logement (FSL) gérés initialement de façon conjointe par l'État et les conseils généraux et, depuis 2005, intégralement décentralisés aux départements ;
- la création d'une offre de logements ou d'hébergements temporaires spécifiquement destinée à ces personnes en difficulté. Ce type d'offres spécifiques est lui-même très diversifié, allant de simples logements HLM au loyer plus bas que ceux du droit commun à des formules d'hébergement d'urgence dans des centres spécialisés ;
- la montée d'un nouveau type d'acteurs des politiques du logement, venant du monde associatif, généralement de culture caritative ou militante, auxquels les pouvoirs publics confient la mission de prendre en charge les publics ciblés par ces politiques.

Cette focalisation sociale croissante trouve son incarnation la plus symbolique dans l'émergence du concept de « droit au logement ». De nombreux textes législatifs et réglementaires vont progressivement préciser les contours de cette notion et les actions à mettre en œuvre pour assurer une protection croissante aux familles en situation locative difficile. Les prémices remontent au début des années 1980 avec la loi Quilliot, qui affirme le droit à l'habitat, mais c'est la loi Besson qui introduit en 1990 la notion de droit au logement. La « saga » continue jusqu'à ces derniers mois, avec le vote en mars 2007 de la loi sur le droit au logement opposable.

Les départements et l'État sont les principaux responsables de ces initiatives qui se développent de façon assez autonome par rapport aux autres volets des politiques du logement, et rejoignent plutôt d'autres domaines d'intervention publique autour des politiques sociales, qui impliquent peu les acteurs habituels des politiques du logement.

LES ENJEUX URBAINS

L'articulation entre la politique du logement et les politiques urbaines est ancienne en France. Elle a pris corps à la fin des années 1950, avec la création des grands ensembles, puis avec la politique des villes nouvelles à partir de la seconde moitié des années 1960. Mise en sommeil pendant près de deux décennies et illustrée par un clivage radical entre les deux corpus juridique et administratif qui gouvernent ces politiques⁽⁸⁾, cette articulation renaît avec force à partir du milieu des années 1980 et ne cesse de se développer depuis, autour de quatre objectifs principaux :



- la satisfaction des besoins des ménages à toutes les étapes de leur parcours résidentiel ;
- la maîtrise de l'urbanisation ;
- le renouvellement urbain ;
- la mixité sociale.

Le point commun de ces champs est d'utiliser les moyens propres à la question du logement (notamment la production neuve et le logement social) pour atteindre des objectifs qui dépassent de loin la seule question sectorielle, et adoptent à cette fin l'appellation de « politiques de l'habitat ». Leur outil majeur est le programme local de l'habitat (PLH), explicitement articulé depuis 2000 avec les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT)⁽⁹⁾.

Favoriser les parcours résidentiels de tous

Au cœur de politiques locales de l'habitat se situe l'enjeu territorial de la satisfaction des besoins et des aspirations des habitants présents et futurs à tous les moments de leur vie. Cet enjeu sectoriel (il s'agit de se loger dans les meilleures conditions) et transversal (il s'agit de maintenir ou de construire des équilibres démographiques, sociaux et économiques) impose que l'offre de logements soit suffisamment abondante, de bonne qualité, diversifiée et abordable.

C'est l'objet premier des PLH, dont une partie repose généralement sur la projection de l'accroissement attendu (et espéré) du nombre de ménages, puis sur sa traduction en objectifs de production et d'amélioration, caractérisés et localisés.

Politiques de l'habitat et maîtrise de l'urbanisation

La diffusion de l'accession à la propriété chez les ménages à revenus moyens à partir des années 1970 et l'aspiration des Français pour le cadre de vie de la maison individuelle ont alimenté, depuis trente ans, une dynamique de périurbanisation que la montée des préoccupations environnementales remet en question depuis le début des années 1990.

Le développement de la maison individuelle périurbaine est fortement consommateur d'espaces ruraux, génère de nombreux déplacements en automobile et un besoin croissant en infrastructures. Les coûts environnementaux et individuels de cette dynamique sont de plus en plus souvent dénoncés par les politiques formulées en termes de développement durable. Ce processus de périurbanisation n'est pourtant pas étranger aux politiques du logement, dans la mesure où, en favorisant l'accession à la propriété dans des logements neufs, elles l'ont souvent favorisé.

Toutefois, depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000, les politiques urbaines convergent vers l'objectif de mieux maîtriser l'urbanisation en favorisant la construction de la ville sur la ville et la densification des tissus existants. La plupart des schémas directeurs et schémas de cohérence territoriale font de cette question un enjeu majeur en se donnant pour objectif de mieux contrôler l'urbanisation périphérique et de favoriser une construction attractive et de qua-



(8) Cette séparation entre les deux champs est concrétisée par l'imperméabilité du Code de l'urbanisme à l'égard de celui de la construction et de l'habitation jusqu'à la loi d'orientation pour la ville de 1991 ; elle est doublée, jusqu'en 1998, par la coexistence de deux directions d'administration centrale, alors qu'une partie des politiques urbaines étaient décentralisées depuis 1983 et que les politiques du logement restaient entre les mains de l'État.

(9) C'est la loi SRU de décembre 2000 qui, pour la première fois, exige la compatibilité entre ces trois documents qui relèvent pourtant de logiques différentes et s'appliquent à des territoires eux-mêmes différents.

lité en milieu dense. C'est, par exemple, l'une des orientations prioritaires du nouveau schéma directeur de la région Île-de-France. Ces impératifs urbains se heurtent cependant aux marchés fonciers et immobiliers et à l'inefficacité des outils dont disposent les pouvoirs publics pour enrayer la dynamique périurbaine. En effet, dans la plupart des cas, les territoires les plus concernés sont extérieurs aux périmètres intercommunaux qui élaborent et mettent en œuvre les politiques de l'habitat. De plus, alors que l'outil essentiel de ces politiques est la réglementation du sol et sa capacité à limiter la constructibilité, les PLU restent le plus souvent entre les mains des communes, qui ne trouvent pas toujours d'intérêt à freiner leur urbanisation.

De la « politique de la ville » à la « rénovation urbaine »

Dès la fin des années 1970 sont apparus en France les premiers signes d'une dégradation de la situation sociale dans la plupart des grands ensembles produits au cours des décennies précédentes. La crise économique et la montée du chômage ont frappé plus durement qu'ailleurs les habitants de ces quartiers, alors que les premières générations d'occupants avaient déjà quitté les lieux, en profitant souvent des aides à l'accession à la propriété.

Les premières politiques de traitement de ces situations sont apparues à cette époque. Elles ont d'abord pris la forme d'actions sur le bâti dans le cadre de programmes d'amélioration du parc social qui ont notamment permis de les adapter au nouveau contexte énergétique issu des chocs pétroliers. La « politique de la ville », lancée au

début des années 1980 dans une logique interministérielle, élargit le champ de l'action sur les quartiers en difficulté en investissant tout particulièrement les registres de l'action sociale et du développement économique, laissant l'intervention sur le bâti à un nombre limité de « grands projets urbains » lancés en 1991.

Faisant face aux résultats limités de ces politiques⁽¹⁰⁾ et profitant d'une baisse temporaire de la pression de la demande sur le parc social, un nouveau tournant est pris en 1998, avec le lancement de la politique de « renouvellement urbain », qui pour la première fois propose des opérations de restructuration urbaine lourde comprenant des démolitions d'immeubles jugés obsolètes ou constituant un obstacle à des projets de désenclavement.

En 2003, cette politique est érigée en « programme national de rénovation urbaine », avec pour ambition de traiter près de 400 quartiers entre 2004 et 2011. L'enjeu est double : il s'agit à la fois de diversifier l'habitat dans ces quartiers et de « banaliser » les formes urbaines en ouvrant les quartiers sur la ville et en restructurant l'espace public. Cette politique est confiée à l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), qui distribue les crédits sur la base de projets élaborés par les communes.

Les politiques de mixité sociale

En diversifiant l'habitat dans les quartiers prioritaires, la politique de rénovation urbaine contribue à l'objectif de mixité sociale qui est assigné aux politiques de l'habitat en France depuis le début des années 1990. Ce rôle fondamental, dérivé du modèle républicain d'intégration, part de l'idée selon laquelle la concentration spatiale



(10) La politique de la ville donne lieu à une importante vague d'évaluations en 1997 et 1998.

des situations de pauvreté et d'exclusion constitue un obstacle à la cohésion sociale et accentue les difficultés des personnes. Il trouve l'essentiel de sa traduction opérationnelle dans les politiques de l'habitat.

En effet, les choix opérés dans la construction des politiques de mixité sociale sont tous fondés sur une acception strictement résidentielle de celle-ci : la mixité sociale équivaudrait à la diversité de l'habitat. Autrement dit, une répartition équilibrée des types de logements dans un espace donné serait la condition de la mixité sociale recherchée à l'échelle de cet espace. C'est ainsi que l'on peut schématiser le caractère opérationnel de ces politiques en deux volets complémentaires :

- la promotion d'une meilleure répartition des logements sociaux entre les communes des agglomérations (les fameux 20 % de logements sociaux de la loi d'orientation pour la ville de 1991 et de la loi SRU de 2000) ;
- l'apport de nouveaux produits logement (accession à la propriété, locatif libre et intermédiaire) dans les quartiers en rénovation urbaine marqués par la surreprésentation du parc social.

En fait, la diversité croissante des directions prises par les politiques de l'habitat peut s'analyser comme le signe d'une décomposition en plusieurs voies de plus en plus autonomes les unes par rapport aux autres et constituant une pluralité de champs d'action publique construits autour de l'objet logement. La multiplicité des lois traitant de l'habitat au cours des trente dernières années va dans ce sens. En effet, celles-ci relèvent de cinq courants législatifs qui avancent en parallèle depuis la fin des

années 1970. Ces courants sont représentés par des groupes de textes :

- les textes consacrés au financement du logement, qui ont progressivement glissé vers les lois de finance, ce qui permet leur mise en révision annuelle sans nécessité de lois spécifiques ;
- les textes du droit au logement, au sein duquel on peut distinguer la réglementation des rapports locatifs (de la loi Quilliot du 22 juin 1982 à la loi du 6 juillet 1989) et l'ensemble des dispositifs ciblés sur les personnes défavorisées (de la loi Besson du 31 mai 1990 au droit opposable au logement du 5 mars 2007) ;
- les textes qui rapprochent les politiques de l'habitat des politiques urbaines et lancent des ponts entre les codes de l'habitation et de l'urbanisme (loi d'orientation pour la ville de 1991, loi SRU de 2000 et engagement national pour le logement de 2006) ;
- des textes à vocation ouverte et touchant une diversité de champs d'action publique. Ils organisent la recomposition du pilotage local des politiques de l'habitat dans le cadre de la décentralisation et de la montée de l'intercommunalité. Il s'agit notamment des lois de décentralisation de 1982 et 1983, de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 et de la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 ;
- les textes qui organisent la politique de la ville et ses prolongements en matière de renouvellement urbain, jusqu'à la loi instituant le programme national de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.

La juxtaposition de ces cinq courants se traduit par une production législative extrêmement abondante, mais aussi par l'empilement de procédures de natures diverses (PLH – programmes locaux de l'habitat –, plan départemental pour le logement des personnes



défavorisées, conférences de l'habitat, accords collectifs départementaux et intercommunaux, commissions de médiation et de conciliation, projets de rénovation, PLU, etc.) mobilisant chacune ses propres systèmes d'acteurs, avec des zones de recouvrement souvent floues. D'où une impression d'incohérence, parfois renforcée par les incertitudes qui continuent de peser localement sur la réalité du processus décentralisateur en cours.

Décentralisation et recomposition des rôles

Contrairement à beaucoup de pays européens, la France n'a jamais fait le choix de décentraliser des pans importants des politiques du logement. Il faut sans doute y voir l'effet du caractère très tardif de la création de régions : partout où ces politiques sont décentralisées, c'est l'échelon régional qui en constitue l'acteur principal au sein de systèmes fédéraux ou régionaux (Allemagne, Espagne, Belgique, Italie...). Il est généralement soutenu par des villes puissantes dont les périmètres d'action englobent l'essentiel des bassins de vie de leurs habitants. Aucune de ces deux conditions n'étant présente en France, la volonté décentralisatrice à l'œuvre depuis plus de vingt ans n'a fait qu'effleurer la question du logement, tout en conduisant à une transformation lente et rarement énoncée de façon claire des modes de conception et de mise en œuvre de politiques nécessairement locales.

LA PREMIÈRE VAGUE DE LA DÉCENTRALISATION : LE TEMPS DE LA COPRODUCTION FUSIONNELLE

D'un transfert de compétences...

Au début des années 1980, les premières grandes lois de décentralisation ont organisé un transfert de certaines compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Les politiques du logement ne sont pas concernées directement par cette première vague.

Ce choix de conserver le domaine du logement entre les mains de l'État central est justifié par l'intérêt de ce dernier à se préserver des leviers financiers importants, notamment pour disposer d'une certaine maîtrise sur l'économie de la construction ; mais c'est aussi la volonté de maintenir un système national d'aides à la personne qui assure une certaine équité territoriale. Enfin et surtout, ce choix reflète l'absence d'un niveau territorial pertinent auquel transférer les compétences : les régions sont encore trop faibles, les départements sont trop ruraux et les communes sont trop petites pour qu'on leur confie des politiques qui, à cette échelle, peuvent avoir d'importants effets ségrégatifs.

... à des compétences partagées

En revanche, les décentralisations de l'urbanisme aux communes et des politiques sociales aux départements vont exercer une influence importante sur les situations locales en matière de logement et obliger l'État à entrer dans des logiques de négociation avec les collectivités locales. C'est ce qui va conduire, au cours des années 1980 et 1990, à évoquer l'idée, à propos des politiques du logement, de « compétence partagée ». Ainsi, la mise en œuvre locale des politiques du logement de l'État se construit sur



des négociations et des compromis avec les communes, qui ont la maîtrise de l'usage du sol, et la montée des préoccupations pour le logement des personnes les plus défavorisées a rendu nécessaire une coopération étroite entre l'État et les départements. Ces politiques procédurales consacrent alors le rôle central du contrat. Ce partage des compétences n'a cependant pas éteint la méfiance de l'État à l'égard des communes, souvent accusées de faire obstacle à la mixité sociale soit en refusant l'implantation de logements sociaux sur leur territoire, soit, au contraire, en s'opposant à toute diversification en direction de l'offre privée. C'est cette méfiance qui conduit à l'adoption de mesures coercitives visant à obliger les communes urbaines à accueillir au minimum 20 % de logements locatifs sociaux sur leur territoire ⁽¹¹⁾.

L'émergence de nouveaux acteurs sur l'échiquier

La loi sur le renforcement de la coopération intercommunale (loi Chevènement, juillet 1999) change ce contexte de méfiance à l'égard des communes en favorisant la diffusion de la coopération intercommunale. En l'absence d'une nouvelle décentralisation, la loi permet aux communautés de définir des objectifs qui leur sont propres dans les « programmes locaux de l'habitat » (PLH) ⁽¹²⁾, qui serviront de base de négociation avec l'État pour orienter l'affectation des aides au logement social, les politiques de rénovation urbaine et des aides aux logements privés anciens.

On observe au même moment une métamorphose des modes d'action de l'État. Dans un

élan volontariste, celui-ci se dote d'agences chargées de mettre en œuvre ses politiques. Créée en 1971, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) connaît en 2000 une réforme importante qui conduit à la mise en place de la « grande ANAH ». Celle-ci voit ses compétences et son budget élargis : elle est désormais chargée de l'ensemble des aides à l'amélioration de l'habitat. L'ANAH devient alors l'outil de mise en place de la politique de renouvellement urbain dans le parc privé.

Puis, la loi de programmation et d'orientation d'août 2003 met en place l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), chargée de sélectionner, en fonction de critères de priorité, les projets des communes, et de distribuer les crédits.

LA DEUXIÈME VAGUE DE LA DÉCENTRALISATION : DES POLITIQUES LOCALES MUSCLÉES

Le passage à l'échelle intercommunale donne plus de poids aux politiques locales, d'autant qu'il supprime, au moins sur le papier, l'argument selon lequel les politiques communales sont un facteur de ségrégation sociale, puisque le niveau communautaire est censé soutenir les impératifs de mixité et de solidarité. C'est en tout cas dans cet esprit que la loi « relative aux libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 franchit un nouveau pas dans le processus de décentralisation des politiques de l'habitat. Outre le transfert complet aux départements du fonds de solidarité logement (FSL),

(11) Loi d'orientation pour la ville de 1991, puis article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000. Une disposition inverse, dite « amendement Larcher » (art. L. 301-3-1 du CCH), prise en 1995 dans le cadre de la loi sur la diversité de l'habitat, conditionne la construction de logements sociaux dans les communes en comptant plus de 35 % à la production d'une quantité supérieure de logements libres.

(12) Les programmes locaux de l'habitat existaient déjà puisqu'ils ont été créés par la loi de décentralisation de 1983, mais ils n'avaient alors pratiquement aucune valeur légale et étaient généralement élaborés à l'échelle communale. Le passage systématique à l'échelle intercommunale les a considérablement renforcés.



la loi offre aux intercommunalités et subsidiairement aux départements la possibilité de recevoir délégation des crédits d'aide à la pierre de l'État pour en assurer la programmation sur leur territoire.

Cette réforme modifie considérablement la portée des politiques locales de l'habitat. En effet, la loi prévoit que l'État peut signer avec les EPCI qui ont adopté un PLH une convention de délégation pour l'attribution des aides à la pierre contingentées. Pour les territoires non couverts par des EPCI ou dont les EPCI n'ont pas signé de convention, la délégation peut être donnée aux départements qui le souhaitent. Là où aucune convention de délégation n'est signée, l'État continue de programmer directement l'usage des crédits comme il le faisait précédemment.

Il ne s'agit pas d'une décentralisation des aides à la pierre, puisque la répartition des enveloppes budgétaires reste entre les mains de l'État. La compétence d'attribution des aides aux bénéficiaires finaux n'est pas formellement transférée, mais déléguée sur la base du volontariat. On est donc encore loin d'une véritable prise en main des politiques locales, mais la montée de l'intercommunalité a rendu possible un accroissement de la responsabilité des EPCI en matière de programmation du logement qui n'était pas envisageable avant cela. En 2007, plus de la moitié du budget des aides à la pierre pouvant être délégué est entre les mains des collectivités locales.

Un engagement de l'État renforcé sur des objets ciblés

La tendance décentralisatrice est contrebalancée par l'engagement de l'État dans des politiques volontaristes qui limitent les marges de manœuvre des acteurs locaux. C'est le cas du pro-

gramme de rénovation urbaine et du plan de cohésion sociale lancé à la fin de 2004. Du fait de circuits de décision et de financement particuliers, les opérations de renouvellement urbain s'intègrent difficilement dans le cadre des politiques locales de l'habitat menées par les EPCI, d'autant que ces derniers ne sont pas en tant que tels des interlocuteurs de l'agence, laquelle ne négocie qu'avec des communes.

Pour sa part, le plan de cohésion sociale prévoit une accélération de la production de logements locatifs sociaux en chiffrant des objectifs nationaux quinquennaux. Afin d'assurer sa réussite, ces objectifs ont été déclinés, sur la base de critères statistiques, par régions, départements et agglomérations, et les représentants locaux de l'État ont reçu la consigne de veiller à ce qu'ils soient effectivement atteints. Cette déclinaison du chiffrage national diffère le plus souvent des objectifs tirés d'analyses locales qui figurent dans les programmes locaux de l'habitat.

Le programme de rénovation urbaine et le plan de cohésion sociale constituent deux facteurs de tensions locales pour la mise en œuvre des politiques de l'habitat et sont fréquemment dénoncés par les EPCI comme contradictoires avec le processus décentralisateur. Ils peuvent aussi être analysés comme une maturation de la position de l'État, qui, d'une part, délègue l'essentiel des outils des politiques locales de l'habitat et, d'autre part, resserre ses compétences sur des enjeux qu'il estime prioritaires et qu'il porte avec autorité.

Sans doute faut-il considérer que l'on se trouve dans une phase d'apprentissage d'un nouveau mode de conduite des politiques locales de l'habitat, qui passe par quelques mouvements contradictoires avant une stabilisation probable au cours des prochaines années.





SYNTHÈSE : LA LENTE MATURATION DE LA DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

La décentralisation des politiques du logement à l'œuvre depuis une vingtaine d'années ne suit pas un processus linéaire. La maturation s'effectue parfois dans des mouvements contradictoires.

Ainsi, la répartition des tâches décidée lors de la décentralisation de 1982 a permis l'émergence d'une production partagée des politiques du logement dans les années 1990, mais le deuxième acte de la décentralisation et l'apparition de nouveaux acteurs ont changé la donne, et la situation actuelle semble être caractérisée par une dilution des responsabilités.

D'autre part, les vingt dernières années ont vu la montée en puissance des interventions des collectivités locales. Allant parfois au-delà de leurs compétences, elles ont amorcé l'élaboration de politiques locales du logement. Dans un mouvement parallèle et paradoxal, l'État a recomposé ses moyens d'action et s'est constitué en agences, affirmant ainsi sa volonté d'agir sur quelques objets ciblés.

Ces évolutions posent la question de la « cohérence verticale » des politiques : peut-il exister une politique du logement cohérente aux différentes échelles alors que les décideurs peuvent parfois avoir des intérêts divergents ?

Politiques de l'habitat et marchés locaux du logement : contradictions et décalages

En matière de politiques du logement, les trente dernières années sont marquées par une triple logique : cohérence budgétaire nationale pour le profilage des aides, diversification des enjeux et décentralisation maîtrisée pour la mise en œuvre locale.

L'impression d'inefficacité de ces politiques, qui mérite d'être largement nuancée, doit sans doute beaucoup aux contradictions qui opposent ces trois logiques. L'observation de leur mise en œuvre dans les marchés locaux du logement permet d'illustrer ces contradictions.

Logique budgétaire d'accompagnement du marché et marchés locaux

Le logement étant essentiellement un bien marchand, il convient, dans une perspective globale d'équilibre budgétaire, d'accompagner les mécanismes du marché en aidant les ménages modestes à en payer le prix (aide à la personne) et en canalisant l'investissement vers des objets utiles à l'économie nationale (secteur du bâtiment, investissement locatif...). Or, les grandes

évolutions des mécanismes d'aide au logement au cours des trente dernières années ont eu pour fil conducteur un changement du rapport du système d'aide au territoire, qui l'en éloigne. Décrochée du territoire, cette logique porte en elle quelques importantes contradictions.

ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ ET ÉTALEMENT URBAIN

On a longtemps fait, par exemple, le procès des politiques de soutien à l'accession à la propriété, du PAP au prêt à taux zéro, en mettant en relief leur contribution à l'étalement urbain (il y a vingt ans, on parlait de « mitage »). De fait, jusqu'en 2005, toutes les politiques en faveur de l'accession sociale conditionnaient le bénéfice des prêts aidés à l'acquisition de logements neufs ou nécessitant de gros travaux. L'accession aidée constituait ainsi un puissant outil pour soutenir les petites entreprises et artisans du bâtiment spécialisés dans la construction de maisons individuelles.

Compte tenu du profil socio-économique des populations cibles de ces politiques (familles de salariés à revenus stables mais modestes), le prix du foncier était la principale variable d'ajustement pour le coût des opérations, favorisant ainsi le processus de périurbanisation que l'on cherche aujourd'hui à combattre.



CALIBRAGE NATIONAL DES AIDES ET DIVERSITÉ DES CONTEXTES LOCAUX

L'exemple des politiques d'accession contribue aussi à mettre en relief les contradictions entre la banalisation des mécanismes d'aide et la nécessaire approche locale des marchés du logement. En effet, l'accession sociale à la propriété ne peut se développer au même rythme selon que les marchés locaux du foncier et du logement pourront permettre ou non la production d'une offre accessible pour le public cible de ces politiques. De fait, les barèmes nationaux du prêt à taux zéro produisent de fortes inégalités territoriales et exigent des collectivités locales qui misent sur le développement de l'accession sociale des efforts financiers très différents selon les niveaux de prix de leurs marchés immobiliers.

Plus largement, ces inégalités montrent la contradiction qui oppose la persistance d'un pilotage national et unifié des règles, des aides et de programmes quantitatifs à la montée en puissance d'une approche locale et décentralisée des politiques de l'habitat. La rigidité de la gamme des produits du logement social se heurte ainsi au besoin d'adaptation aux contextes locaux. De même, la mise en œuvre des objectifs de construction du plan de cohésion sociale se trouve confrontée à l'évaluation locale des besoins telle qu'elle ressort des programmes locaux de l'habitat. Les dix années de décentralisation lente des politiques du logement mènent ainsi à la rencontre frontale partout où s'élaborent de véritables politiques de l'habitat, entre une logique étatique descendante et des formulations locales issues de négociations propres à chaque site.

Sans doute faut-il voir aussi dans ces contradictions la persistance d'une défiance de l'État à l'égard des

institutions locales, principalement des communes, mais également des intercommunalités, dont la capacité à mener de véritables politiques communautaires reste très inégale. Dans cette longue phase d'apprentissage de la décentralisation, beaucoup d'étapes restent à franchir, mais les difficultés rencontrées mettent en exergue quelques questions fondamentales auxquelles il faudra apporter des réponses au cours des prochaines années. Parmi celles-ci, il faut sans doute s'interroger particulièrement sur les moyens d'une meilleure adaptation des outils financiers des politiques du logement à la diversité des contextes locaux, au risque sans doute de poser la question de l'équité territoriale de ces politiques autrement que par le contingentement et le zonage.

SUCCÈS DES DISPOSITIFS ET SATISFACTION DES BESOINS LOCAUX

La fin des années 1990 et le début des années 2000 sont caractérisés par une vive reprise de la construction de logements neufs en France. Les politiques ont grandement contribué à ce succès, qui doit beaucoup à la création du prêt à taux zéro en 1995 et à la mise en place d'incitations fiscales très avantageuses pour l'investissement locatif (système Périssol de 1995 à 1999 puis Besson de 1999 à 2003 et Robien depuis 2003). Les produits immobiliers mis sur le marché dans ce cadre sont très typés : majoritairement des maisons individuelles périurbaines d'un côté, surtout des petits logements locatifs urbains de l'autre. Dans les deux cas, l'un des enjeux majeurs, pour les acteurs économiques, est de produire des biens à prix modérés, tant pour les accédants à revenus modestes que pour des investisseurs à la recherche du meilleur rendement. On comprend dès lors que la croissance de la construction



neuve engendrée par ces politiques entre 1997 et 2005 se soit principalement concentrée dans les communes rurales et les villes moyennes de province, laissant de côté les grandes villes et la région parisienne, où les besoins sont pourtant les plus forts (voir l'encadré 1).

À d'autres moments de l'histoire récente, on a pu voir comment les acteurs du marché pouvaient s'emparer avec une grande efficacité des mécanismes d'aide pour élaborer des produits immobiliers plaqués sur une conjoncture favorable. L'exemple des résidences étudiantes privées créées dans le cadre des « avantages Méhaignerie » entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 en fournit une illustration intéressante (voir l'encadré 2). Ces exemples mettent en relief la problématique complexe de coexistence de deux échelles de fonctionnement du marché du logement (un marché national, des marchés locaux) dont la caractéristique est de ne pas s'emboîter. C'est ainsi que le succès d'une politique, au sens macroéconomique du terme, peut faire peser des risques importants au niveau local.

Les marchés locaux du logement : lieux d'interactions multiples

Alors que les logiques macroéconomiques de l'approche nationale des aides au logement

peuvent sans peine se contenter de grands indicateurs rendant compte principalement de l'activité productive et de son efficacité à répondre aux enjeux nationaux (emploi, rendement fiscal, diversité de l'offre, etc.), la problématique locale de l'habitat passe par des moyens d'évaluation capables de rendre compte de l'ampleur des interactions qui caractérisent les marchés locaux du logement et d'intégrer la longue durée.

PARCOURS RÉSIDENTIEL, ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ, MIXITÉ SOCIALE

Il est devenu classique, lorsqu'on évoque les marchés locaux du logement, d'insister sur le rôle des mobilités résidentielles comme mécanismes fondamentaux de la production de l'offre⁽¹³⁾. Dans ces conditions, l'évaluation des politiques locales du logement et leur calibrage supposent une analyse des effets en chaîne que peuvent produire des mécanismes partiellement vertueux. Par exemple, les politiques favorables à l'accession à la propriété ont été formulées, dès la fin des années 1970, dans une optique de promotion de « parcours résidentiels ascendants », voire de contribution indirecte à la lutte contre les exclusions⁽¹⁴⁾. En effet, l'accroissement de l'accession sociale à la propriété est considéré comme devant constituer un formidable accélérateur de la mobilité résidentielle, principalement en provenance du parc locatif social. La dynamique vertueuse qui en résulte accroît l'offre HLM et réduit l'ampleur des listes d'attente. Mais, mécaniquement, ces processus contribuent aussi à une paupérisation de



(13) Si, chaque année, environ 2 millions de ménages quittent un logement pour en occuper un autre et qu'il s'en construit 400 000 neufs, l'offre dégagée par la mobilité est cinq fois supérieure à celle issue de la construction neuve.

(14) C'était même tout l'argumentaire de Pierre-André Périssol pour promouvoir le prêt à taux zéro dans son ouvrage programmatique : *En mal de toit*, Périssol P.-A., L'Archipel, Paris (1995), 174 p.

l'occupation du parc social, surtout là où l'absence d'attractivité résidentielle condamne les quartiers à n'accueillir que les ménages dont les marges de manœuvre sont faibles (voir l'encadré 3).

On perçoit ici la contradiction fondamentale entre parcours résidentiels ascendants et mixité sociale, dès lors que la diversité de l'offre de logements n'est pas assurée à l'échelle des quartiers et que persistent de fortes disparités d'attractivité.

DE LA DÉCISION NATIONALE AUX EFFETS LOCAUX : INERTIE ET LONGUE DURÉE

L'inertie du système du logement, due à la fois à la durée de vie des biens et à la lenteur de sa production, conduit également à d'importants décalages temporels qui perturbent l'efficacité des politiques qui s'y appliquent.

Le changement de doctrine de l'État sur la question de la démolition des logements sociaux s'est produit en 1998, à un moment où la relative détente de la demande conduisait à un accroissement de la vacance dans les immeubles situés dans les quartiers les moins attractifs. Ce contexte a contribué à faire monter l'idée selon laquelle, une partie du parc social étant devenue obsolète, l'occasion se présentait d'en démolir une fraction pour restructurer lourdement les quartiers concernés. Mais de ce changement de doctrine à sa mise en œuvre, puis à son extension dans le cadre du programme piloté par l'ANRU, il s'est logiquement écoulé plusieurs années, marquées par un fort retour de la tension de la demande et une baisse de la rotation, y compris dans les quartiers les plus difficiles. C'est ainsi que la mise en œuvre et la légitimité même d'une politique conçue dans un contexte donné sont mises en cause par la transformation de ce contexte, avant même que celle-ci ait commencé à produire des effets.

Dans un registre complémentaire, les politiques productivistes tendent souvent à négliger la durée de vie des logements dont elles ont promu la construction. L'histoire des grands ensembles, fondée sur une diversité de produits immobiliers (dominée par le logement social, il est vrai), devrait, par exemple, donner à réfléchir sur l'idée selon laquelle la proximité de produits différenciés induit durablement la mixité sociale (voir l'encadré 4), et conduire à envisager ce type de politiques comme un défi sur la durée, dont l'enjeu essentiel est de préserver les équilibres qui se sont mis en place mécaniquement lors de la livraison de logements neufs.

On peut prolonger la réflexion en évoquant la multiplication des mécanismes d'aide ciblés sur les propriétaires privés et assortis de contreparties à durée limitée : engagement de location de neuf ans pour les aides à l'investissement locatif, conventionnement du parc privé avec ou sans travaux, etc. La question du devenir de ces logements à l'achèvement de la période d'engagement n'est que très rarement posée ; elle peut pourtant constituer une problématique locale majeure lorsque ces aides se sont traduites par l'arrivée presque simultanée de plusieurs milliers de logements qui risquent d'être mis en vente par les investisseurs, tout aussi simultanément, neuf ans plus tard.

Le tableau dressé de cet ensemble de contradictions montre que les succès accumulés par les politiques de l'habitat au cours des trente dernières années ne doivent pas masquer le fait que, depuis que les logiques marchandes sont redevenues dominantes dans le secteur du logement, celles-ci produisent des conséquences sociales et urbaines fortement différenciées à l'échelle locale.



La recomposition lente du système des acteurs des politiques locales de l'habitat, concrétisée par une décentralisation par étapes accompagnée d'une clarification progressive du rôle de l'État, va dans le sens d'une meilleure prise en compte de la diversité des territoires et de leurs marchés locaux. Mais cette recomposition est encore au milieu du gué : les résistances sont nombreuses et l'expertise des collectivités locales reste très inégalement répartie, alors que les services déconcentrés de l'État canalisent leurs efforts sur quelques points jugés essentiels et laissent parfois à leurs partenaires un sentiment d'abandon. Dans le même temps, la déterritorialisation des aides rencontre les limites de son efficacité : la relative maîtrise budgétaire qu'elle permet nuit en retour à la capacité des aides à répondre aux besoins en logements sans desservir les autres équilibres prônés par les politiques nationales et locales (maîtrise de l'urbanisation, durabilité, mixité sociale...).

Sans doute peut-on tirer de la conjonction de ces deux tendances quelques pistes de réflexion pour l'avenir.

Le développement des aides destinées à l'accession à la propriété va dans le sens des aspirations de la majorité des ménages et constitue de ce fait un facteur de progrès supplémentaire, mais l'expérience accumulée au cours des trente dernières années montre la nécessité de la poursuite du développement, en parallèle, d'une offre diversifiée comportant des secteurs locatifs abondants et surtout bien répartis sur le territoire. Faut de cela, l'accroissement de la propriété peut devenir un puissant moteur de ségrégation spatiale et d'aggravation de la situation des quartiers de relégation.

Dans ce cadre, le maintien de politiques quantitatives ambitieuses de production de loge-

ments sociaux et d'aide à l'investissement locatif reste nécessaire, mais celles-ci gagneront à intégrer plus nettement des préoccupations territoriales, par exemple en introduisant des modulations des aides et en clarifiant les critères de la répartition géographique des crédits de l'État. Il faut réintroduire « du territoire » dans toutes les aides directes et indirectes à la production de logements.

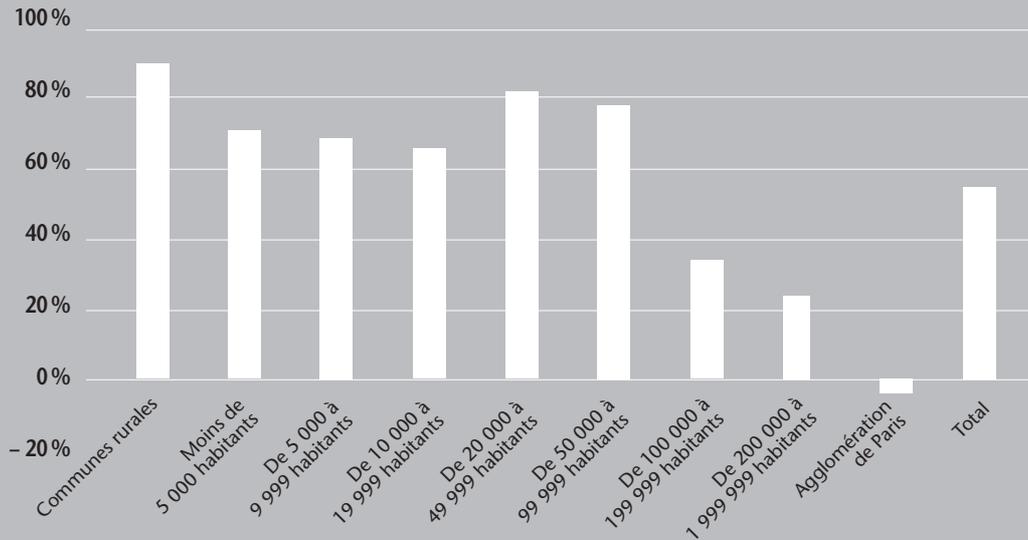
Enfin, la poursuite du mouvement décentralisateur suppose une clarification rapide du partage des tâches entre les grands acteurs des politiques locales de l'habitat, condition nécessaire à un exercice plein de leurs prérogatives par les collectivités territoriales.



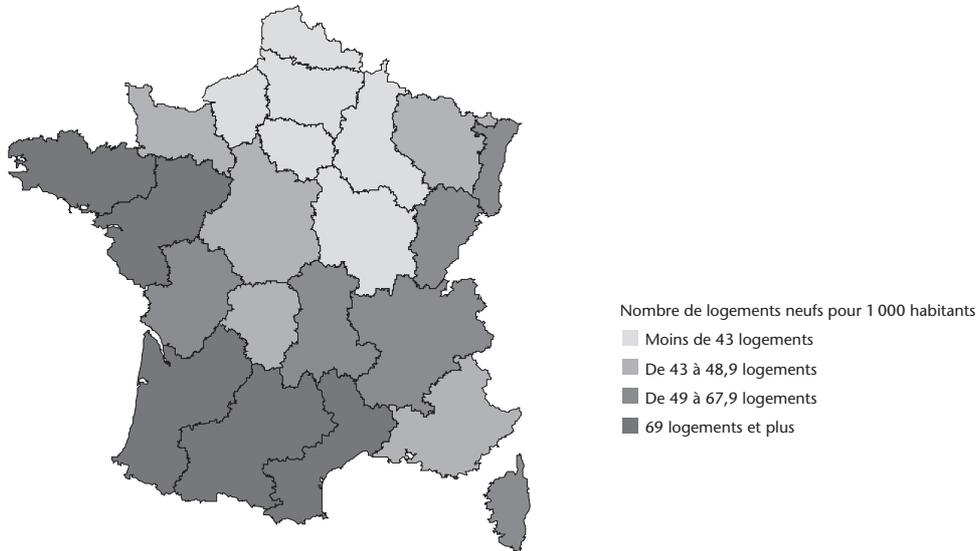
Annexes

Encadré 1. Répartition spatiale de la construction neuve entre 1996 et 2005

► Accroissement du nombre de mises en chantier entre 1997 et 2005 selon les tranches d'unités urbaines



► La construction neuve dans les régions françaises entre 1996 et 2005



Sources : Sitadel – Ministère de l'Équipement.



Encadré 2. 1986-1996 : l'avantage fiscal Méhaignerie et le logement étudiant; un faisceau de facteurs crée un produit immobilier

Au milieu des années 1980, le parc de logements en France connaît une évolution inquiétante : la baisse continue du parc locatif privé sous l'effet d'une réorientation massive de l'épargne des ménages vers les placements financiers à haut rendement et très faible fiscalité. Cette tendance, amorcée dès la fin des années 1970 (loi Monory de 1978), est accentuée par la loi Quilliot, très protectrice pour les locataires.

Entre 1978 et 1988, le parc locatif privé a perdu près de 900 000 unités, passant de 5,2 à 4,3 millions de logements.

Dès 1985, le gouvernement tente de renverser la tendance en créant une aide fiscale destinée à encourager les personnes physiques à investir dans l'immobilier résidentiel de rapport. En 1986, la loi Méhaignerie abroge la loi Quilliot et s'accompagne d'un accroissement sensible de l'aide fiscale. Très vite, l'hémorragie s'arrête.

Mais c'est surtout deux ans plus tard que la machine sera lancée, à partir de 1988, puis de 1990, sous le double effet du lancement du programme « Université 2000 », qui prévoit de nouvelles implantations universitaires

dans les villes de province, et de l'ouverture de l'allocation logement aux étudiants.

La conjonction d'un mécanisme d'aide particulièrement attractif avec l'accroissement de la demande et sa solvabilisation suscitent rapidement un engouement très fort. Entre 1988 et 1996, l'investissement locatif a repris une pente ascendante, gagnant près de 500 000 unités en huit ans. Mais ces nouveaux logements ont un profil très particulier : les trois quarts sont des petits logements (160 000 studios et 210 000 deux pièces) et sont situés dans les villes de province de plus de 100 000 habitants. Pour beaucoup, il s'agit de logements en résidences étudiantes privées. Dans le même temps, le parc privé de logements de quatre pièces et plus ainsi que celui de l'agglomération parisienne ont poursuivi leur décline. L'efficacité de ces aides pour préserver la diversité de l'offre de logements n'est donc qu'apparente. Elle masque une profonde transformation du secteur locatif privé, qui se spécialise de plus en plus dans l'accueil des premières étapes des parcours résidentiels et disparaît progressivement de l'offre familiale des grandes villes chères.





Encadré 3. 1995-2006 : fluctuation de l'accèsion sociale, effets de chaîne et tension de la demande sociale

Composé de 4,2 millions d'unités, le parc locatif social donne lieu à une forte demande, puisqu'on estime à près de 1,3 million le nombre de demandeurs inscrits sur les listes d'attente.

Avec une production moyenne de l'ordre de 60 000 unités par an depuis la fin des années 1990 (hors logements intermédiaires et PLS), le véritable enjeu de l'amélioration des conditions d'accès à ces logements est la rotation des locataires. La dynamique de l'accèsion sociale à la propriété est l'un des principaux facteurs de cette rotation. Depuis la réforme de 1977, ce couple accèsion sociale-rotation HLM a connu quatre séquences :

- à la fin des années 1970 et au début des années 1980, le PAP joue au maximum son effet de moteur social; 465 000 locataires HLM ont accédé à la propriété entre 1979 et 1984;
- la crise du PAP provoque un effondrement de ces sorties au cours des périodes suivantes : 207 000 sorties seulement entre 1987 et 1992 et 265 000 entre 1992 et 1996;
- la machine est relancée avec la création du PTZ, puisqu'on enregistre une reprise de l'accèsion à la propriété des locataires du parc social entre 1996 et 2002, avec 324 000 sorties;
- depuis le début des années 2000, la hausse des prix immobiliers a brusquement freiné cette dynamique et, avant que les résultats de l'enquête logement de 2006 ne fournissent le nombre de sorties du parc social,

on constate qu'entre 1999 et 2005 la rotation a baissé de près de trois points (soit une perte de capacité d'accueil annuelle de plus de 110 000 ménages⁽¹⁵⁾).

Arrêtons-nous sur les deux dernières périodes. La première est consécutive à la création du PTZ (1995), à un moment de modération des prix immobiliers, de forte baisse des taux d'intérêt et de décrue du chômage. La relance de l'accèsion sociale a grandement favorisé l'entrée de nouveaux ménages dans le parc HLM et une certaine détente de la demande, suscitant même, chez certains bailleurs, l'intégration de démarches de commercialisation inspirées du marketing.

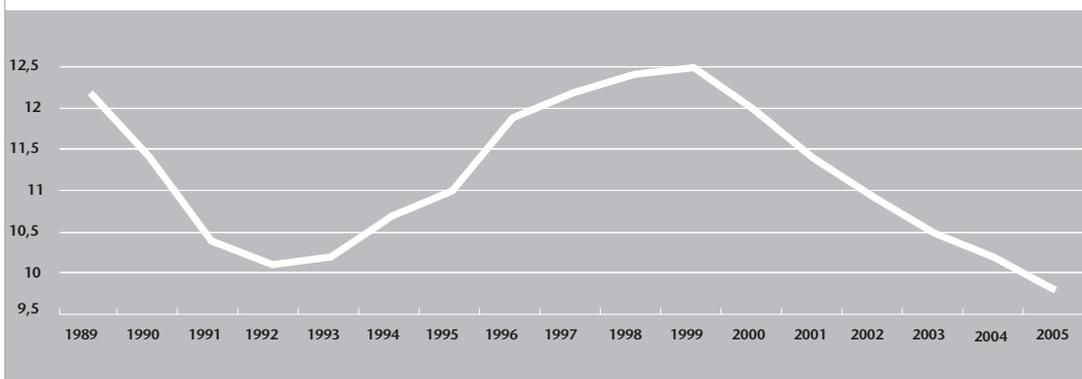
Mais la médaille a son revers, dans la mesure où les ménages qui quittent le parc social pour accéder à la propriété sont souvent ceux qui contribuaient à une certaine mixité sociale dans les quartiers les plus pauvres. Après leur départ, ils sont généralement remplacés par des ménages moins solvables, ce qui accélère le processus de paupérisation du parc social.

Parallèlement, l'accélération de la rotation entraîne mécaniquement un accroissement de la vacance entre deux locataires, voire des difficultés de relocation des logements situés dans les quartiers dont l'image est mauvaise. Ce processus a grandement contribué, à la fin des années 1990, à faire émerger la problématique de l'obsolescence de certaines composantes du parc social et à laisser envisager leur démolition.

(15) Le parc étant composé de 4,2 millions de logements, un point de rotation équivaut à 42 000 attributions.

Encadré 3. (suite)

► Taux de rotation dans le parc locatif social (France entière) de 1989 à 2005



Source : Enquête sur le parc locatif social.

Depuis 2000, le retournement de tendance est violent, sous l'effet du ralentissement de la primo-accession, de la reprise du chômage et, surtout, de la hausse des prix, qui annule, pour les plus modestes, les effets de la poursuite de la baisse des taux et l'allongement de la durée des prêts. La

demande de logements sociaux est de nouveau très tendue et les files d'attente s'allongent. Les opérations de rénovation urbaine sont rendues plus difficiles, mais la vacance est à un niveau historiquement bas, et il est probable que la paupérisation du parc ait ralenti.



Encadré 4. Avant 1977 : la composition du parc des grands ensembles, questions sur l'articulation entre produit immobilier et mixité sociale

Sans jamais utiliser les termes de « mixité sociale », la production des grands ensembles a partiellement reposé sur la volonté de mélanger, dans les nouveaux quartiers, des statuts d'occupation et des catégories de logements locatifs différenciées.

En effet, jusqu'à la réforme de 1977, les organismes HLM avaient à leur disposition une large palette de financements correspondant à une gamme de produits :

- les HLM-A (pour « accession »), qui servaient à financer la production d'immeubles commercialisés auprès de la clientèle de l'accession aidée à la propriété. C'est ce financement qui est à l'origine de l'essentiel des copropriétés que l'on rencontre dans les grands ensembles ;
- les ILM (immeubles à loyer moyen) et ILN (immeubles à loyer normal), pour des produits loués sous des plafonds de ressources supérieurs à ceux des HLM ordinaires (ILM), voire sans plafonds (ILN), qui introduisaient dans les quartiers ce que nous appellerions aujourd'hui du locatif intermédiaire ou libre, au même titre que ce que construit la Foncière Logement dans les opérations de l'ANRU ;
- les programmes sociaux de relogement (PSR) et les programmes à loyer réduit (PLR), destinés à reloger à bas loyer des familles évincées lors des opérations de rénovation des quartiers anciens ou dans le cadre de la résorption des bidonvilles, et dont les profils sont assez proches des logements d'insertion d'aujourd'hui ;
- les HLM-O (pour « ordinaires »), qui constituaient le produit principal du logement social. Cette diversité de produits a été vivement cri-

tiquée au milieu des années 1970 (notamment dans le rapport Barre de 1975) pour ses effets jugés ségrégatifs. C'est l'un des arguments qui justifient, dans la réforme de 1977, la création d'un produit financier unique pour le logement social : le PLA (prêt locatif aidé, devenu « prêt locatif à usage social » – PLUS – en 2000).

La mise au point des politiques de mixité sociale à partir du début des années 1990 repose sur un changement des échelles d'approche de la question. Ce qui était dénoncé à l'échelle des immeubles devient une vertu une fois décliné à celle du quartier, voire de la commune. C'est ce changement qui conduit à prôner de nouveau le mélange des produits immobiliers dans les projets de renouvellement urbain.

L'expérience des grands ensembles devrait inciter à la prudence. En effet, la diversité d'origine s'est progressivement diluée sous l'effet de la dégradation des immeubles les plus pauvres (la plupart des PLR et PSR sont démolis ou le seront prochainement), de la banalisation des plus chers (faute de demande, la plupart des ILM et ILN ont été conventionnés au cours des années 1980 et 1990 à l'occasion d'opérations de réhabilitation) et de la dévalorisation de nombreuses copropriétés situées dans les grands ensembles. Les processus sociaux et urbains ont eu raison de la diversité des premières années, montrant que, conçue dans la durée, la mixité sociale est surtout une affaire d'attractivité résidentielle, laquelle ne repose que secondairement sur la diversité des produits immobiliers.



Sources

ÉVOLUTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

Emploi

Chômage :

Taux de chômage en CVS. Source : Insee.

Intérim

Nombre d'intérimaires en CVS. Source : Unédic.

Ménages

Population

Population en milliers, y compris DOM. Source : séries longues de Jacques Friggit.

Nombre de ménages

Nombre de ménages en milliers, y compris DOM. Source : séries longues de Jacques Friggit.

Taux d'activité des femmes

Taux d'activité de l'ensemble des femmes (entre 15 et 64 ans), en mars de chaque année, sauf les années de recensement (avril en 1975 et 1982 ; janvier en 1990 et 1999), jusqu'en 2001, taux d'activité en moyenne annuelle à partir de 2002.

Source : Insee, enquêtes emploi.

Nombre de familles monoparentales

Familles monoparentales : un parent isolé avec un ou plusieurs enfants célibataires. Source : Insee, recensements de la population.

Indice de jeunesse

Rapport entre la population de moins de 20 ans et la population de plus de 60 ans. Source : Insee, bilans démographiques.

Nombre moyen de personnes par ménage

Sources : recensements 1975 à 1990, estimations à partir du recensement 1999, de Sitadel et de l'enquête annuelle de recensement 2005, Insee et SESP.

Nombre de divorces pour 1 000 couples mariés

Sources : ministère de la Justice, Insee, Situation démographique pour les femmes mariées.

Mobilité

Solde migratoire des différentes catégories d'espaces

Futuribles, *Étude rétrospective et prospective des évolutions de la société française (1945-2050) : la mobilité globale et ses déterminants*, Centre de prospective et de veille scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement. Source : Insee.

Évolution des taux instantanés de migration interne
INSEE Premières, *Les Migrations en France entre 1990 et 1999*, février 2001. Sources : RGP, Insee.

Taux d'intérêt

Taux d'intérêt nominal à long terme

Taux d'inflation

Taux d'intérêt réel à long terme

Source : séries longues de Jacques Friggit.

POLITIQUES

Montant des aides à la personne perçus

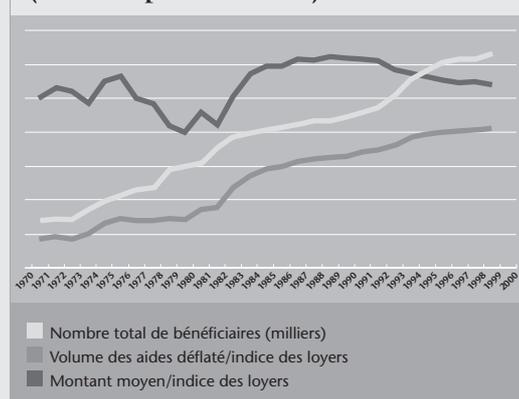
Source : Comptes du logement.

Nombre de bénéficiaires des aides au logement

Montant moyen des aides par rapport à l'indice des loyers

F. Carcoel, D. Cornuel, *Les Aides personnelles au logement : finalités, impacts et perspectives*, dossier d'étude Allocations familiales n° 34, juillet 2002.

Évolution des aides à la personne (effectif et pouvoir d'achat)



Source du graphique : pour les aides, Comptes du logement depuis 1984, CNAF avant 1984 ; pour les indices des loyers, Insee et ministère du Logement.

Évolution chiffrée des aides aux consommateurs et aux producteurs ainsi que des avantages fiscaux
Source : Comptes du logement.

Évolution chiffrée des aides contingentées et des aides non contingentées
Source : Comptes du logement.

MARCHÉ DU LOGEMENT

Nombre de logements neufs commencés

Sources : séries longues de Jacques Friggit, Comptes du logement.

Taux de vacance

Sources : Insee, RGP.

Indice des prix à la consommation et indice général des loyers

Rapport 2006 sur l'évolution des loyers dans le parc privé, ministère du Logement. Sources : Insee, enquête loyers et charges.

Part des propriétaires occupants

Source : Comptes du logement.

Nombre moyen de personnes par logement

Futuribles, *Étude rétrospective et prospective des évolutions de la société française (1945-2050) : logement et habitat*, Centre de prospective et de veille scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement. Source : Insee.

Nombre moyen de pièces par logement

Futuribles, *Étude rétrospective et prospective des évolutions de la société française (1945-2050) : logement et habitat*, Centre de prospective et de veille scientifiques et techniques du ministère de l'Équipement. Sources : Insee, recensements généraux de la population (sauf pour 1992 : enquête logement).



Pour éclairer les constats de la rétrospective nationale, la grille d'analyse que cette rétrospective propose a été appliquée à deux territoires, tous deux de taille significative et connaissant un fort développement. Ces textes sont largement alimentés par les études et missions de conseil conduites par leurs rédacteurs dans ces territoires. Ils proposent un regard expert sur les politiques locales, qui ne traduit pas nécessairement la perception qu'en ont les acteurs qui les organisent.

Le cas de l'Essonne

93



L'Essonne est représentative de l'explosion urbaine de la seconde couronne francilienne, tout en constituant un concentré des enjeux propres à l'agglomération parisienne. L'étude décrit la nature spécifique de la crise du logement et analyse les politiques publiques mises en œuvre localement.

Introduction

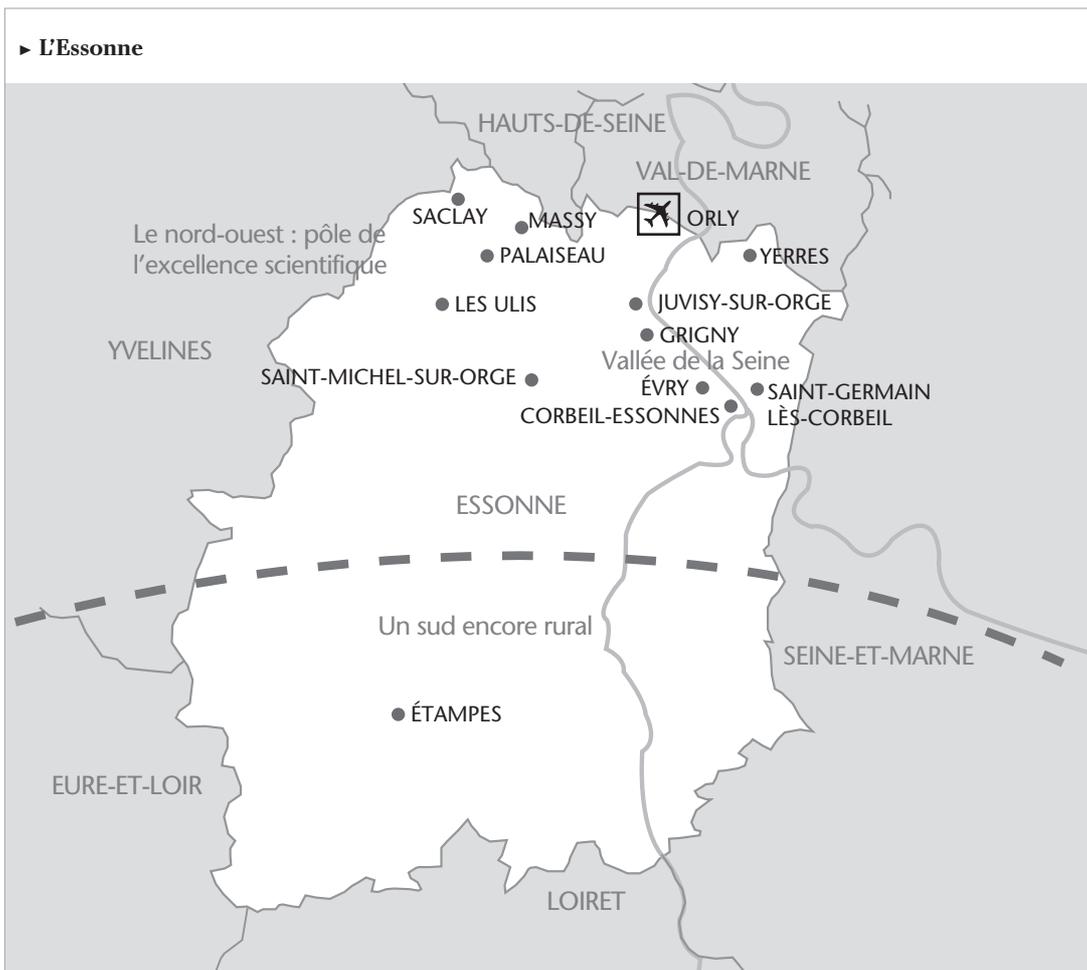
Créé en 1964, le département de l'Essonne compte aujourd'hui 1 188 000 habitants. Son territoire a été assez largement façonné par l'intervention de l'État, qui, souhaitant organiser le desserrement parisien, a mis en œuvre une lourde politique d'aménagement. La stratégie de l'État en Essonne a pris deux visages : au nord-ouest du département, elle a consisté dans un aménagement scientifique, favorisant l'implantation d'un pôle de recherche ; dans la vallée de la Seine, la stratégie a visé le développement de l'habitat, afin de loger les nouveaux arrivants issus de Paris ou de la première couronne.

En un certain sens, cette politique a « réussi ». Des écoles prestigieuses et des centres de recherche se sont implantés à l'ouest. La vallée de la Seine a accueilli les divers produits logement inventés depuis l'après-guerre, et notamment la ville nouvelle d'Évry, point d'orgue de la politique étatique. Le solde migratoire particulièrement élevé dans les années 1960 et 1970 témoigne de la fonction d'accueil du département de l'Essonne, réceptacle des classes moyennes et plus modestes du secteur public.

Rapidement, les tendances ont évolué. En 1985, le recensement a montré un brusque ralentissement de la croissance de la population, dû notamment à la chute du solde migratoire. Si la pression démographique perdure jusqu'à aujourd'hui, c'est que le solde naturel se maintient à un niveau élevé, et que la jeunesse de la population induit un phénomène de décohabitation plus important qu'ailleurs. Les tendances de la construction évoluent également : le foncier mobilisable s'épuise, et la production de logements chute. Les évolutions sociologiques sont également inquiétantes : les classes moyennes quittent le territoire, et les écarts de richesse se creusent, notamment entre l'ouest et l'est du département.

Dès lors, le système fonctionne en vase clos, et on assiste à une recombinaison de micromarchés sur des cycles courts. Chaque micromarché fonctionne indépendamment des autres, et connaît des transformations rapides. Face à ces évolutions, l'intervention de l'État se modifie quelque peu : à l'ouest, où le marché se porte bien, l'aménagement scientifique se poursuit, mais à l'est, dans la vallée de la Seine, une politique de réparation succède au développement urbain. Parallèlement, les politiques locales s'organisent. Le Conseil régional et le Conseil général semblent se contenter pour le moment de calquer leurs aides sur celles de l'État. Les communes et les intercommunalités sont quant à elles à la recherche de marges de manœuvre, et développent des politiques très... locales.





La crise du logement

Dans les années 1960 et 1970, la croissance de la population en Essonne est exceptionnelle. Elle est plus de trois fois supérieure à la croissance de la population francilienne. Mais cette dynamique est freinée tout aussi brutalement qu'elle a commencé : le recensement de 1982 montre une chute du taux de croissance de la population dans le département, signe que l'Essonne rentre dans la « normalité » francilienne. La pression démographique n'en est pas moins réelle : si le taux de croissance a chuté à 0,96 % en 1982, la croissance de la population française se situe seulement à 0,48 %.

96



D'une croissance exogène à une croissance endogène

L'exceptionnelle croissance de la population dans le département dans les années 1960 est pour l'essentiel une croissance exogène. Le solde migratoire atteint 4,84 % pour la période 1968-1975. Il se maintient à un niveau élevé pendant la période intercensitaire suivante (1975-1982).

Cette croissance exogène est principalement alimentée par l'arrivée de populations parisiennes ou de première couronne : l'Essonne joue alors le rôle de « territoire de desserrement » dans l'agglomération, accueillant massivement les catégories sociales intermédiaires,

et notamment les salariés du secteur public aux revenus modestes ou moyens.

Le recensement de 1982 montre une évolution brutale de la démographie en Essonne : le solde migratoire chute à 0,1 %, tandis que le solde naturel se maintient aux alentours de 1 %. Le recensement de 1990 confirme cette tendance. Une troisième période s'ouvre avec le recensement de 1999 : le solde migratoire devient négatif (-0,38 %). L'Essonne perd des habitants au profit du grand bassin de l'Île-de-France, mais surtout au profit du reste de la France.

La croissance de la population essonnoise est désormais endogène : le solde naturel se maintient à un niveau relativement élevé. L'indice de jeunesse est particulièrement important : il est de 1,75 alors que l'indice n'est que de 1,24 au niveau national. La jeunesse de la population induit un phénomène de décohabitation plus important qu'ailleurs.

Une stabilisation de l'étalement urbain due à l'épuisement du foncier mobilisable

Alors que l'étalement urbain est encore un phénomène important dès les années 1980, il se stabilise ensuite. Les politiques ne peuvent plus

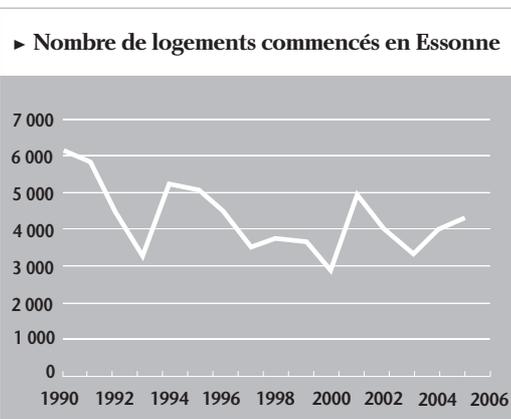
répondre à la crise du logement par l'étalement urbain, car le foncier s'épuise. Plusieurs configurations particulières expliquent cette pénurie. Dans le nord du département, la densité est déjà très élevée, mais d'autres contraintes s'additionnent : les zones inondables sont légion et l'aéroport d'Orly rend de nombreux terrains inconstructibles, car situés dans la zone de bruit.

À l'est et au sud, les plateaux de la Beauce constituent des réserves foncières convoitées, mais difficilement mobilisables. En effet, si ces terrains sont urbanisables au SDRIF, ils ne sont, dans les faits, pas consommables pour des raisons politiques (les agriculteurs et les écologistes étant influents sur cette question). Ce blocage constitue par exemple un handicap pour le territoire du plateau de Saclay.

Enfin, les contraintes foncières dans les vallées de l'Essonne sont liées à des raisons sociologiques. Les populations de ces vallées en voie de gentrification limitent les marges de manœuvre de la mobilisation du foncier par les élus locaux.

Une crise dans la production de logements

À la fin des années 1980, l'Essonne construisait près de 7 000 logements par an en moyenne. Cette période phare de la construction correspond au boum de la périurbanisation. Mais les années 1990 sont marquées par un fort ralentissement de la construction. Entre 1996 et 2000, la construction moyenne annuelle



Source : Sitadel.

atteint à peine les 4 000 logements. Depuis 2000, on observe une légère reprise de la construction, mais elle doit être imputée à quelques grandes opérations d'envergure comme à Massy, Saint-Germain-lès-Corbeil et Ris-Orangis. Cette reprise reste insuffisante au regard des besoins.

En termes de logements sociaux, l'Essonne obtient des résultats particulièrement faibles : avec seulement 9 393 mises en service de logements locatifs sociaux entre 1990 et 1999, le département réalise deux fois moins de logements sociaux que le Val-de-Marne, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis.



Une évaporation des catégories sociales intermédiaires

Dans les années 1960, les nouveaux arrivants sont pour majorité des catégories sociales intermédiaires. Durant les Trente Glorieuses, le rôle premier de l'Essonne au sein de l'agglomération parisienne est d'accueillir les classes moyennes, et notamment les salariés du secteur public. L'offre de logements correspondait alors parfaitement à leurs besoins. Ces salariés sont d'ailleurs encore surreprésentés en Essonne, comme dans le Val-de-Marne : ils constituent un tiers des salariés résidant dans le département.

Aujourd'hui, ces catégories sociales intermédiaires sont les plus fragilisées. La demande des catégories sociales intermédiaires n'est plus satisfaite. La pénurie massive de logements en Île-de-France et en Essonne ainsi que les difficultés de la vie quotidienne (déplacements...) incitent au premier chef ces ménages à préférer la province. Ainsi, quand on observe la répartition des actifs ayant quitté l'Essonne selon leur catégorie socioprofessionnelle, on s'aperçoit que près de 60 % des actifs migrant hors du département sont soit des professions intermédiaires, soit des employés. D'autre part, à l'échelle de l'Île-de-France, on observe que les ménages ne disposant que d'un seul revenu d'activité sont ceux qui quittent massivement le territoire régional. Ce sont les classes moyennes dans toute leur diversité qui s'évaporent.

Système en vase clos et fractalisation sociale

La demande devenue endogène et le foncier venant à s'épuiser, le système essonnien fonctionne désormais en vase clos. On assiste donc à un mouvement de recyclage et de recomposition de l'offre existante qui alimente un processus de spécialisation sociale. Cette spécialisation prend la forme d'une fragmentation en cascade des territoires : fragmentation entre les communes, au sein des communes et entre les habitants et les emplois.

UNE FRACTALISATION SOCIALE ENTRE COMMUNES

On peut distinguer trois grands territoires aux dynamiques sociales différentes :

- le territoire de l'ouest du département concentre une population importante de cadres dont le revenu fiscal de référence par foyer est élevé. Le marché du logement est particulièrement tendu sur ce territoire, avec un faible taux de rotation et des prix qui s'envolent ;
- le territoire de la vallée de la Seine constitue aujourd'hui le territoire d'accueil de la précarité. Il concentre les plus forts taux de logements sociaux du département. C'est un territoire de passage, une variable d'ajustement du département et de la région, où le taux de rotation dans les logements est particulièrement élevé. Le territoire est en perte d'attractivité, la construction y est faible, et la vacance importante. La population est jeune, et le phénomène de décohabitation particulièrement important ;



• les territoires interstitiels sont dans une situation plus contrastée : des communes en voie de gentrification et d'importantes poches de pauvreté s'y superposent. C'est le cas du Val d'Yerres, du Val d'Orge et des Portes de l'Essonne.

UNE FRACTALISATION SOCIALE AU SEIN DES COMMUNES

L'observation de la situation des communes de l'Essonne par rapport à la part de pauvres dans leur population de moins de 65 ans d'une part, par rapport à la part de cadres dans leur population active d'autre part, permet d'apprécier leurs caractéristiques sociales.

Cette observation montre que les communes situées dans la bande centrale de l'Essonne (« l'Écharpe ») comptent à la fois beaucoup de ménages modestes et beaucoup de ménages aisés. Cela est encore plus vrai pour les communes du nord-est. Au contraire, les communes du sud se situent largement en dessous de la moyenne de l'Île-de-France : elles sont donc socialement homogènes et concentrent pour la majorité d'entre elles des cadres.

On pourrait considérer que les communes du nord accueillant à la fois des ménages pauvres et des cadres sont des communes « mixtes ». Cependant, ces ménages pauvres et ces cadres cohabitent dans des quartiers distincts sans que cela fasse mixité, et il serait plus juste de parler de « fractalisation ». Ce phénomène est accentué par la fuite des catégories intermédiaires, qui ne font plus le lien entre les très pauvres et les très riches.

L'Essonne se trouve dans une situation particulière à l'échelle de l'Île-de-France. Alors que certains départements évoluent dans le sens d'une homogénéisation (homogénéisation vers le haut

pour Paris et les Hauts-de-Seine, homogénéisation vers le bas pour la Seine-Saint-Denis, et homogénéisation vers la moyenne pour la Seine-et-Marne), que d'autres tendent plutôt vers une dualisation (les Yvelines et le Val-d'Oise), l'Essonne se caractérise par sa fractalisation.



Les politiques publiques

Dans les années 1960, l'État décide d'intervenir lourdement en Essonne, dans le cadre de sa politique d'aménagement de l'Île-de-France. Si l'objectif général est d'organiser le desserrement parisien, on peut distinguer deux logiques d'intervention de l'État en Essonne.

technique qui est décentralisée à Palaiseau. Le complément habitat de cette grande politique d'aménagement scientifique est maigre, et constitue presque une anomalie. Dans les faits, il se résume à la création de la commune des Ulis, une ZUP de 10 000 logements constituée à partir des terrains de deux communes : Bures-sur-Yvette et Orsay. Ce complément habitat se révèle rapidement être un échec (voir la partie sur la politique des Ulis).

Depuis les années 1970, la politique d'aménagement et de développement scientifique se poursuit. Dans le SDRIF de 1994, ce territoire de l'ouest constitue toujours un enjeu majeur : il devient le centre d'envergure européenne Saclay-Massy-Orly, et doit continuer d'accueillir des activités de pointe. En 2006, l'État persiste et fait de nouveau de l'ouest de l'Essonne un territoire d'intervention prioritaire : une opération d'intérêt national est lancée sur Massy, Saclay, Versailles et Saint-Quentin-en-Yvelines. Si le logement fait partie des enjeux officiels, il n'existe pas de stratégie particulière, et le politique semble s'en remettre au marché.

100



Une double politique d'aménagement sur le département

L'OUEST DU DÉPARTEMENT : LA CONTINUITÉ D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SCIENTIFIQUE

Sur le territoire de l'ouest du département, la logique d'intervention de l'État n'a pas varié depuis les années 1960 : il s'agit d'une politique d'aménagement scientifique.

De grands équipements sont implantés très tôt : dans les années 1950, le Commissariat à l'énergie atomique est créé à Saclay. Puis les documents stratégiques de planification affirment la vocation scientifique du territoire, et notamment le SDAU de 1965. Le territoire devient un pôle majeur de la recherche en Île-de-France au cours de la décennie suivante, avec l'implantation effective de laboratoires de recherche et de grandes écoles : en 1976, c'est l'École poly-

LA VALLÉE DE LA SEINE : D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT URBAIN À UNE POLITIQUE DE RÉPARATION

Sur le territoire de la vallée de la Seine, l'État met en œuvre une politique d'aménagement urbain et de développement de l'habitat, afin de loger les nouveaux arrivants issus de Paris ou de la première couronne.

Le territoire va alors accueillir les multiples produits inventés depuis l'après-guerre.

De nombreux grands ensembles vont être construits sur le territoire. Les premiers se développent dans le nord à Juvisy-sur-Orge et à Athis-Mons (dès 1954, les logements sociaux du Foyer du fonctionnaire et de la famille). Puis des grands ensembles sont rapidement créés dans les communes plus au sud : la construction des Tarterêts à Corbeil-Essonnes commence au début des années 1960. La Grande Borne de Grigny est construite un peu plus tard (en 1967), avec l'ambition de réinventer le produit « grand ensemble ».

Toujours dans l'optique de l'organisation du desserrement parisien, le SDAU de 1965 prévoit la création de cinq villes nouvelles. La vallée de la Seine doit accueillir l'une d'entre elles : Évry est créée en 1973. Enfin, la vallée de la Seine accueille également de grandes copropriétés. Grigny II est construite au début des années 1980. Assez rapidement, ces différents produits vont se dégrader. Dès lors, une politique de réparation va se substituer à la politique d'aménagement. L'État organise alors la mutation du territoire sur lui-même. Ainsi se succèdent depuis le début des années 1980 de multiples remèdes politiques : de la thérapie douce (développement social des quartiers en 1984, grands projets urbains en 1991) à l'amputation (GPV en 1999, ANRU depuis 2003).

Les effets des politiques nationales non territorialisées dans l'Essonne

Si l'État a modelé des territoires essonniers par le biais de sa politique d'aménagement de l'Île-de-France, la politique du logement de niveau national a également produit des effets sur le département.

LA PROMOTION DE L'HABITAT INDIVIDUEL PAR L'ÉTAT DANS LES ANNÉES 1960

Dans les années 1960, l'État fait la promotion de l'habitat individuel. Alors que les grands ensembles sont déjà très critiqués, il faut trouver des formules apaisantes. L'État organise également la publicité de l'habitat individuel. Edgar Pisani, ministre de l'Équipement et du Logement, inaugure en 1967 le villagexpo de Saint-Michel-sur-Orge, véritable vitrine publicitaire.

En Essonne, les concours d'idées sont l'occasion d'expérimenter des formules nouvelles : Jacques Bardet est lauréat du concours d'idées « Habitat individuel » et réalise l'ensemble de La Nérac-Val d'Yerres entre 1963 et 1968, premier exemple en France d'un habitat collectif individualisé, modèle de « la ville à la campagne ».

La promotion de l'habitat individuel par l'État prend de l'ampleur en 1969, quand le ministre Albin Chalandon lance un concours pour la réalisation de maisons individuelles réparties en lots



de 250 à 500 maisons. En Essonne, c'est le maire de Bondoufle qui saisit l'occasion, afin de se démarquer de l'offre de logements collectifs en construction au centre de la ville nouvelle. Il fait construire 1 000 maisons (les « chalandonettes »), qui formeront le quartier des Trois-Partis. Leur prix comme leur qualité sont modestes, elles vont permettre à des familles dotées de petits revenus d'accéder à la maison individuelle.

Dans les années 1960, il existe une forme de maîtrise à distance de la production de logements individuels par l'État. La promotion de la maison n'est pas une stratégie territorialisée, mais les concours d'idées et les appels à projets permettent de contenir l'étalement. Les logements individuels sont produits par gros programmes, et se diffusent par nappes.

LES EFFETS DE LA RÉFORME DE 1977 ET DES PRODUITS DÉFISCALISÉS

À partir de la réforme de 1977, l'État ne gouverne plus ni de près ni de loin la production de logements individuels en Essonne : avec le PAP, de nombreux lotissements se construisent. C'est notamment le cas sur les territoires coincés entre les deux villes nouvelles.

Par la suite, les produits défiscalisés se développent : le « de Robien » est particulièrement présent dans le nord du département, par exemple à Athis-Mons et à Juvisy.

Les politiques aterritoriales de l'État produisent des effets là où il n'y a pas de grande politique d'aménagement : c'est-à-dire entre l'ouest du département, la vallée de la Seine (qui comprend la ville nouvelle d'Évry) et la ville nouvelle de Sénart.

Des politiques de niveau intermédiaire qui cherchent leur place

Les politiques de niveau macroterritorial menées par le Conseil général et le Conseil régional oscillent entre deux extrêmes : tandis que les deux institutions mettent en place des aides qui viennent simplement doubler les politiques menées par l'État, elles jouent la surenchère sur quelques thématiques spécifiques.

ENTRE REDOUBLEMENT DES POLITIQUES DE L'ÉTAT...

Les politiques du logement du Conseil général et du Conseil régional, et en particulier les aides, viennent en accompagnement quasi mécanique des aides de l'État. Les aides reprennent en effet les catégories fabriquées au niveau national, et amplifient ou complètent les aides nationales.

La politique d'aide au logement du Conseil général de l'Essonne est particulièrement emblématique à cet égard : une écrasante majorité des aides du département sont attribuées en complément d'une aide de l'État. Exemples : l'aide en faveur des copropriétés en difficulté est attribuée en complément des aides de l'ANAH ou du Conseil régional, l'aide départementale pour les propriétaires occupants est destinée aux propriétaires occupants réalisant des travaux définis dans la liste de travaux d'amélioration subventionnés par l'ANAH, etc. Les aides du Conseil régional suivent le même chemin : l'aide en faveur des copropriétés en OPAH, aides pour les logements locatifs très sociaux conventionnés par l'ANAH...



Plus récemment, dans le cadre du SDRIF, le Conseil régional se propose de mettre en place une amorce de territorialisation de la politique de l'État en faveur du rééquilibrage du parc social. Si cette politique va effectivement dans le sens de la loi SRU, elle est moins mécanique : il ne s'agit pas d'imposer 20 % de logements sociaux à chaque commune d'Île-de-France. Dans l'Essonne, le SDRIF prévoit une diminution de la part du parc social dans la vallée de la Seine, et une augmentation de la part de ce parc dans le nord-ouest du département. Pour améliorer cette répartition, la région attribue désormais ses aides aux opérateurs du logement social en prenant en compte le taux de logements locatifs sociaux présents sur la commune d'implantation des projets.

... ET SURENCHÈRE

Surpasser l'État dans le domaine du logement social

La région se montre volontaire dans le domaine du logement social. Le SDRIF affiche des objectifs qui vont au-delà des exigences de l'État : alors que la loi SRU prévoit un minimum de 20 % de logements sociaux par commune, le SDRIF ambitionne un minimum de 30 %.

Être précurseur sur la thématique environnementale émergente

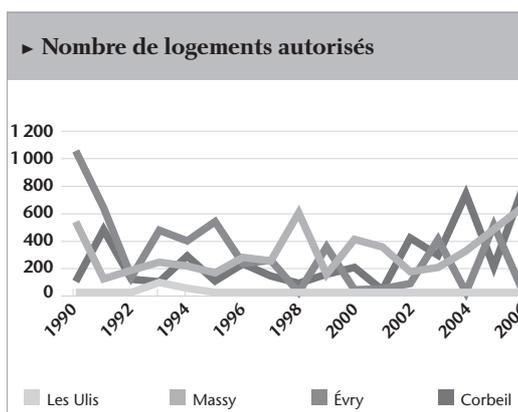
Les politiques du logement du Conseil général et du Conseil régional tentent également de répondre à l'enjeu environnemental. Les aides des deux institutions commencent à le prendre en compte. Dans son ambition de devenir une « éco-région », le Conseil régional adopte la posture la plus forte, rendant les subventions à la construction de logements sociaux conditionnelles à l'obtention d'un « certificat habitat

et environnement ». Le Conseil général est plus modéré, créant une subvention pour les opérations respectant la démarche HQE.

Un localisme à la recherche de marges de manœuvre

Jusqu'aux années 1990, il n'existe pas de politique locale du logement en Essonne. Les collectivités territoriales surfent sur la vague démographique, accompagnant les politiques de l'État dans un effet miroir. C'est par exemple le cas des communes de la vallée de l'Essonne, comme Ballancourt et Mennecy, qui vont mettre à disposition du foncier, permettant une croissance démographique aux marges de la ville nouvelle. Des politiques locales du logement vont progressivement émerger dans les années 1990. Nous avons analysé les politiques de la ville de Massy, d'Évry, des Ulis, de Corbeil-Essonnes et de la communauté d'agglomération du Val-d'Orge.

103



Source : Sitedel.

Massy : « Surfer sur le marché »

« **D'où l'on part** » : une intervention de l'État au début des années 1960 avec l'implantation du Grand Ensemble, à cheval sur les communes de Massy et d'Antony. Une augmentation brutale de la population, et un ralentissement tout aussi brutal de la croissance démographique au début des années 1980.

Population actuelle : 40 900 habitants.

104



SE CONSTITUER EN VILLE NOUVELLE...

Les recensements de 1982 et 1990 sont vécus comme un traumatisme par les élus de Massy. La population, qui a crû de manière extrêmement rapide entre 1960 et 1975, connaît une baisse significative.

Cette prise de conscience va être à l'origine de la politique volontariste du maire de l'époque. Dans les années 1980, l'ambition locale est de faire venir à Massy de grands équipements prestigieux. Un fort lobbying va permettre l'implantation de la gare TGV en 1989, et sa mise en service en 1991. La ville va également obtenir l'implantation d'un opéra de rang national, et en assurer la maîtrise d'ouvrage (chose rare pour une commune).

Il semble donc que la stratégie de Massy consiste à se faire soi-même ville nouvelle, en faisant le nécessaire pour obtenir des équipements dignes des villes nouvelles créées par l'État. Mais il n'existe pas encore de politique locale du logement à cette époque.

Une politique locale du logement va émerger à l'occasion d'une opportunité particulière : le

rachat des friches horticoles Vilmorin, le long de la voie de chemin de fer, toutes proches de la gare RER. La ville y crée alors une ZAC publique en 1996 et se dote d'une SEM. Le programme prévoit la construction de 1 500 logements, pour majorité du collectif en accession privée.

... ET APPUYER SA POLITIQUE DU LOGEMENT SUR LE MARCHÉ

Aujourd'hui, les réserves foncières sont épuisées (les terrains agricoles restants ne pourront être utilisés que pour des activités à cause de la zone de bruit d'Orly). Mais la commune profite du dynamisme du marché pour impulser une politique du logement fondée sur le renouvellement urbain : reconversion et privatisation dans les quartiers d'habitat social, et reconversion du parc d'activité des Champs-Ronds.

Reconversion et privatisation des quartiers d'habitat social

La reconversion des quartiers d'habitat social est le fruit de la politique menée par la Ville, mais aussi de celle des bailleurs. En effet, la SCIC a déconventionné et mis en vente une partie de son parc dans le quartier Massy-Opéra (Grand Ensemble) et à Villaine. Les logements des nouvelles copropriétés issues du parc locatif social ont été en grande majorité vendus aux locataires en place, et souvent à des prix au mètre carré dits « hors marché » (de 10 % à 20 % moins cher que sur le marché réel). La ville mène quant à elle une politique de diversification de l'habitat dans ces quartiers. Il y a peu de démolitions, la stratégie consistant davantage à densifier les quartiers en introduisant des programmes en accession.

Le projet Atlantis : tertiarisation et attraction des cadres supérieurs

La Ville travaille actuellement à la reconversion d'un grand parc d'activité en un quartier de ville mixant bureaux, logements, services et commerces. Ce secteur stratégique est situé à proximité de la gare TGV. La politique menée sur ce territoire suit deux axes : d'une part, la tertiarisation des activités, d'autre part, la constitution d'un parc de logements diversifié. Ne disposant pas de la maîtrise foncière, la ville de Massy mène une politique essentiellement incitative, matérialisée par une charte de la qualité urbaine. Celle-ci postule la diversité des produits logement et un objectif de 20 % de logements aidés (dont accession sociale) sur l'ensemble de la zone. Mais le quartier a vraisemblablement vocation à accueillir les cadres travaillant pour le compte du Centre d'envergure européenne.

Selon la Ville de Massy, les entreprises présentes sur la zone jouent le jeu, et ce, grâce au dynamisme du marché. L'entreprise Ericsson a par exemple accepté de construire un programme de bureaux neufs sur un autre site de la commune, et de reconverter l'usage de ses terrains pour y implanter des programmes de logements. **La stratégie politique de Massy est particulière à deux égards. Premièrement, les politiques menées par Massy ne sont pas des électrons libres : les liens sont très forts entre politique économique et politique du logement, et elles s'alimentent l'une l'autre. Deuxièmement, la commune a toujours fait de la politique « en solitaire » : la stratégie est monocommunale. Une intercommunalité vient de se créer (Europ'Essonne) et un PLH est en prévision, mais Massy se pose d'ores et déjà en leader.**

Évry : « Parier sur le marché au centre-ville »

« **D'où l'on part** » : les Pyramides, dérive d'un produit sophistiqué.

La construction du quartier des Pyramides a donné lieu à un concours, dont le cahier des charges était particulièrement strict. Il fallait créer les conditions de la mixité sociale par une offre variée de logements. Ce « panachage » devait être constitué à l'échelle de chaque sous-ensemble du programme, c'est-à-dire à l'échelle de 1 000 logements. Les promoteurs répondant au cahier des charges du concours Évry I s'engageaient à réaliser dans chaque sous-ensemble :

- de 21 % à 30 % d'HLM locatives ;
- de 10 % à 15 % d'HLM en accession ;
- de 45 % à 50 % de logements aidés, en accession ou en location, pour des ménages à revenus moyens ;
- 10 % au moins de logements non aidés, à prix plus élevés.

Mais la programmation du quartier a progressivement glissé du fait des mécanismes de marché. D'abord, la crise pétrolière de 1973 a découragé une partie de la promotion privée, pourtant très présente au début. Puis, la réforme de 1977 a des effets importants sur le quartier : la simplification des types de logements sociaux à une seule catégorie (PLA) engendre paradoxalement une concentration des pauvres. En effet, si les loyers PLA sont relativement élevés, les ménages les plus pauvres sont attirés, car solvabilisés par l'APL qui se généralise progressivement.

Le troisième élément qui entérine la « dérive » des Pyramides est la mobilité des ménages.



Au milieu des années 1980, le remboursement des premiers programmes d'accession s'achève, et le marché de la revente commence à se développer. Le taux de rotation augmente également dans le parc locatif.

La mobilité s'accroît sur le territoire de la ville nouvelle, mais la maîtrise du peuplement n'est pas assurée du fait d'un trop grand nombre de bailleurs. La gestion du logement social est en effet dispersée entre 30 gestionnaires, parmi lesquels une vingtaine ont des patrimoines inférieurs à 250 logements, répartis entre deux ou trois immeubles éloignés les uns des autres. Une convention est signée en 1992. Elle pointe la difficulté principale : la non-maîtrise du peuplement liée à la dispersion des organismes HLM et, pour chaque immeuble, une répartition des droits d'attribution entre la mairie (20 %), la préfecture (30 %), le « 1 % » (40 %) et la société HLM (pour les 10 % restants). Des tentatives de coordination entre les différents bailleurs, les préfectures et les mairies n'ont pas empêché la dynamique de paupérisation.

Population actuelle des Pyramides : environ 10 000 personnes.

LES ANNÉES 1980 : UNE POLITIQUE LOCALE DU LOGEMENT « ILLÉGITIME » ?

La ville nouvelle ayant été créée en 1973, il semblait curieux à l'époque de mettre en place une véritable politique locale du logement. L'État s'en est chargé dans les premières années. Pourtant, la dégradation de certains quartiers, et notamment celui du centre-ville (les Pyramides), a été rapide. Ainsi, dans les années 1980, l'intervention publique a principalement consisté à faire admettre la nécessité de « renouveler » la ville nouvelle.

AUJOURD'HUI : UN PARI SUR LE MARCHÉ

Aujourd'hui, la légitimité du renouvellement urbain dans les villes nouvelles est acquise. La Ville semble vouloir parier sur le marché du centre-ville d'Évry, en mettant en œuvre une politique comportant deux versants : restructuration du parc social des Pyramides, et mise sur le marché d'une offre à destination des classes moyennes.

Remettre les Pyramides sur le marché ?

Actuellement, les Pyramides connaissent des transformations importantes. Une convention ANRU y a été signée, des logements vont être démolis et reconstruits ailleurs.

D'autre part, la restructuration concerne également les bailleurs. Des regroupements sont effectués afin d'encourager une meilleure implication et une meilleure gestion par les bailleurs de leur patrimoine. Dans le cadre de cette recomposition, une société ad hoc a été créée pour les Pyramides. Le pari repose sur l'hypothèse que cette « société à risque » parviendra à remettre les Pyramides sur le marché.

Attirer les classes moyennes avec une offre adaptée

Un important programme de logements est en cours au centre-ville, à côté des Pyramides. En tout, ce sont un peu plus de 1 000 logements neufs qui vont être mis sur le marché. Ils sont constitués d'un peu de logement étudiant, mais surtout de produits destinés à des propriétaires occupants. Le programme n'étant pas encore livré, l'attraction de classes moyennes est encore incertaine.

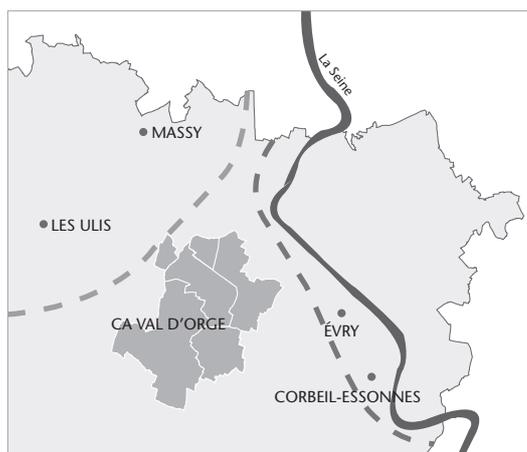


Val d'Orge : « Une gouvernance exemplaire au service d'un splendide isolement »

« D'où l'on part » : un territoire « invisible ».

Le territoire n'a pas bénéficié des politiques d'aménagement de l'État. Certaines communes auraient dû faire partie de la ville nouvelle, mais le périmètre a finalement été restreint.

C'est un territoire relativement homogène. Il y a deux grandes catégories de communes. La première catégorie rassemble des communes fortement peuplées, où l'habitat est diversifié (équilibre entre pavillons et appartements, équilibre entre locataires et propriétaires) et où l'habitat social est relativement bien représenté : les habitants ont des revenus moyens, et font partie des employés et professions intermédiaires. La seconde catégorie rassemble des communes moins peuplées, composées majoritairement de pavillons dont les occupants sont propriétaires, et le parc social y est peu présent.



C'est un territoire qui va « bien ». Il bénéficie d'une bonne image. C'est un peu un territoire « invisible » : il ne concentre pas la pauvreté, il ne concentre pas non plus l'excellence économique, c'est « l'entre-deux » à l'échelle de l'Essonne.

Population actuelle : 123 000 habitants.

UNE GOUVERNANCE EXEMPLAIRE...

La coopération intercommunale débute en 1998, quand les services des communes de Sainte-Geneviève-des-Bois et de Saint-Michel-sur-Orge, soutenus par la DDE, prennent l'initiative de réaliser un PLH intercommunal. Il n'existe pas encore de portage politique.

En 2000, la communauté d'agglomération du Val-d'Orge est créée. Cette décision s'inscrit surtout dans une stratégie défensive vis-à-vis de la communauté d'agglomération d'Évry. Mais petit à petit, le Val d'Orge devient une véritable intercommunalité de projet. Les documents stratégiques sont produits rapidement et sans heurts. Un SCOT est en cours d'adoption. Un premier PLH a été adopté en 2002, et mis à jour deux fois à l'occasion de l'extension de la communauté d'agglomération à huit, puis à neuf communes.

Depuis, des bilans sont réalisés chaque année afin d'ouvrir le débat et de procéder à des ajustements stratégiques éventuels. La mobilisation des acteurs du logement a été efficace, des échanges ont été réalisés avec les promoteurs.

À l'échelle de l'Île-de-France, la communauté d'agglomération du Val-d'Orge a su mettre en place une gouvernance « exemplaire ».



... AU SERVICE D'UN SPLENDIDE ISOLEMENT

Cette gouvernance exemplaire semble être mise au service d'une politique du logement servant le « splendide isolement » du territoire, qui entend bien se maintenir tel qu'il est.

D'abord, alors que les classes moyennes sont déjà « surreprésentées » sur le territoire, l'objectif principal est de les attirer. La stratégie concernant l'offre de logements est donc de répondre à la demande de ces classes moyennes. Une fois les objectifs SRU remplis, l'accent est mis plus particulièrement sur le logement intermédiaire. Le PLH vise l'augmentation de l'offre de logements sociaux PLS, et le développement de l'offre en accession (type PTZ). Le PLH met également l'accent sur la nécessité de développer le logement très social, tout en posant la condition de son implantation : en diffus, dans de petits immeubles du centre-bourg. Enfin, parmi les types de logements sociaux, une large majorité de PLUS et une toute petite minorité de PLAI sont prévus. D'autre part, la communauté d'agglomération a une ambition démographique très limitée. Le PLH de 2002 retient le scénario volontariste, qui permet un apport de 107 personnes supplémentaires par an. La nouvelle version du PLH, adoptée suite à l'élargissement à huit communes, revient sur ce choix : c'est le scénario tendanciel qui est désormais retenu, et qui permet tout juste un maintien de la population. Il faut aussi noter que certains PLU prévoient une diminution de la population.

108



Les Ulis et Corbeil-Essonnes : « La diversification à tout prix »

Les Ulis et Corbeil-Essonnes constituent deux cas tout à fait contrastés : alors que Corbeil est plutôt dans la situation d'une ville centre, concentrant une activité économique forte depuis les années 1960 (installation d'entreprises importantes comme la Snecma et IBM), la ville des Ulis est davantage une banlieue résidentielle, malgré le parc d'activité de Courtabœuf situé sur son territoire. La population de Corbeil compte d'ailleurs près du double de la population des Ulis (40 900 habitants, contre 24 900 habitants).

Malgré ces différences, les deux communes poursuivent un objectif commun : la diversification de leur population. Elles possèdent en effet toutes deux un parc social important et pâtissent d'une image négative : la commune des Ulis est entièrement constituée de son grand ensemble, et Corbeil possède un grand ensemble important également, les Tarterêts. On peut toutefois considérer que les deux communes ne bénéficient pas des mêmes marges de manœuvre, et qu'elles souhaitent diversifier leurs populations à des degrés différents.

LES ULIS : ENRAYER LA SPÉCIALISATION SOCIALE DE LA COMMUNE POUR ROMPRE SON ISOLEMENT

« **D'où l'on part** » : une commune « exceptionnelle » dans l'ouest du département.

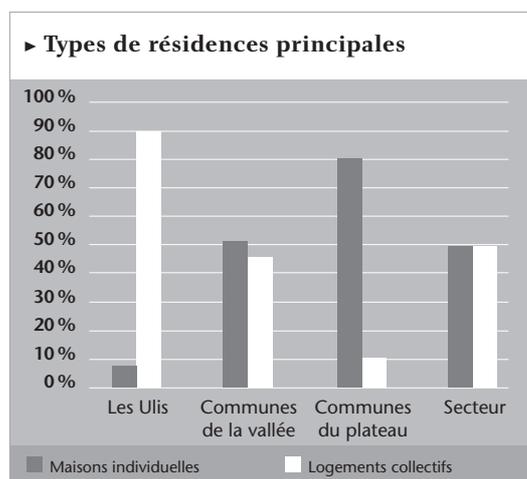
En 1960, un arrêté ministériel avait prévu la création d'une ZUP de 10 000 logements, à cheval sur les communes de Bures-sur-Yvette et Orsay.

Les Ulis a été créée en 1977 par arrêté préfectoral, à partir de terrains cédés par les communes de Bures et d'Orsay, et suite à un référendum auprès de la population de ces deux communes. Les Ulis constitue alors une ville nouvelle, sans en avoir le statut juridique. Située dans l'ouest du département, à côté du plateau de Saclay, elle a été pensée comme le complément habitat de la politique d'aménagement scientifique de l'État.

Le parc de logement de la commune constitue une anomalie dans le paysage de l'ouest du département. Alors que les communes de la vallée⁽¹⁾ ont un parc relativement équilibré et que les communes du plateau⁽²⁾ sont dominées par les maisons individuelles, les Ulis compte une majorité écrasante de logements collectifs.

Les locataires du parc social représentent environ 45 % des ménages de la commune, les propriétaires environ 33 % et les locataires du parc privé 21 %.

Les Ulis est donc très spécifique dans le secteur : l'habitat collectif y est prédominant ainsi que le parc social et le statut locatif, et le revenu des habitants est plutôt bas.



(1) Communes de la vallée : Bures-sur-Yvette, Gif-sur-Yvette, Orsay, Palaiseau et Villebon-sur-Yvette.

(2) Communes du plateau : Briis-sous-Forges, Forges-les-Bains, Gometz-la-Ville, Janvry, Limours, Marcoussis, Nozay, Saint-Jean-de-Beauregard et Villejust.

Les Ulis met en œuvre une stratégie du logement pragmatique : la commune n'a pas d'ambition démesurée. Elle souhaite enrayer la spécialisation sociale qui la caractérise aujourd'hui, tout en admettant son statut de « banlieue » des communes alentour.

Sa stratégie consiste à diversifier l'offre de logements, et à travailler à une gestion urbaine de qualité. Mais ses marges de manœuvre étant réduites, la commune vise surtout à rompre son isolement, et à construire une politique avec les acteurs publics et privés qui l'entourent.

Créer les conditions d'un retour des classes moyennes

La ville tente de diversifier l'offre de logements afin d'attirer des classes moyennes. Mais, s'étant constituée sur un territoire restreint, la ville ne dispose aujourd'hui que d'une marge de manœuvre foncière réduite. Le levier de la construction est inexistant. Selon la source Sitadel, seuls 102 logements ont été autorisés en seize ans.

Malgré tout, le PLH prévoit la construction de logements à destination des classes moyennes. C'est par le biais de l'ANRU que la commune diversifie son parc : 282 démolitions sont prévues, avec la reconstruction de seulement 16 % des logements sur le territoire des Ulis. Une nouvelle gamme d'habitat est proposée, notamment en accession à la propriété.

La commune prévoit la construction de 720 logements individuels et collectifs d'ici à dix ans.

Propriétaire de 80 % du foncier de la ville, la municipalité intervient également massivement sur la qualité des espaces publics. La gestion urbaine de proximité semble être une autre de ses préoccupations fortes.



Sortir de l'isolement en construisant une politique avec les acteurs publics et privés

Le cœur de la stratégie des Ulis consiste à construire une politique du logement avec les différents acteurs qui l'entourent. C'est une stratégie qui vise à tisser des liens, à améliorer les relations publiques de la commune.

La commune a mené de nombreuses tentatives pour s'insérer dans une structure intercommunale (dans la communauté d'agglomération du Plateau-de-Saclay – CAPS – ou dans Europ'Essonne) qui se sont soldées par des échecs. Soit les communes membres ont opposé leur veto, soit c'est le préfet qui a refusé. Malgré cette absence de gouvernance intercommunale, une conférence intercommunale du logement a été mise en place, et a donné lieu à la signature d'une charte intercommunale du logement à l'échelle du bassin d'habitat Massy-Les Ulis. Les objectifs : réduire les contrastes sociaux dans les quartiers, réaliser au moins 5 % de PLAI sur l'ensemble de l'offre nouvelle, mettre en place une commission sur les familles les plus en difficulté, créer prioritairement l'offre nouvelle de logements dans les communes faiblement pourvues en logements sociaux. Mais l'application est laissée à la libre volonté des communes.

La ville des Ulis tente également de nouer des relations avec les collecteurs du 1 % Logement présents sur la zone d'activité de Courtabœuf. En effet, peu de salariés y travaillant demandent un logement sur la commune, et les collecteurs du « 1 % » n'utilisent pas leur contingent de logements sociaux pour loger leurs salariés. La municipalité organise de multiples événements visant à inciter les CIL à utiliser leurs contingents.

Enfin, la ville a mis en place une collaboration active avec les bailleurs : avec trois d'entre eux,

elle a contracté des objectifs de peuplement afin de limiter le nombre de ménages ayant des ressources inférieures à 40 % des plafonds HLM. En contrepartie, la commune a voté un fonds communal d'intervention de 4,5 millions d'euros pour aider les bailleurs à rendre leurs logements plus attractifs.

Les Ulis dispose de marges de manœuvre très réduites. Sa stratégie réside donc principalement dans le tissage de relations avec les différents acteurs, afin de concevoir une politique du logement avec eux.

CORBEIL-ESSONNES : REDEVENIR UNE VILLE CENTRE ATTRACTIVE POUR LES MÉNAGES AISÉS

La ville de Corbeil-Essonnes poursuit le même objectif de diversification que Les Ulis, mais à un degré supérieur. Si elle aussi est entourée de communes riches, elle n'a jamais été la banlieue de ces communes, et elle souhaite aujourd'hui devenir une ville centre attractive pour les ménages aisés. Cette orientation politique constitue un virage majeur pour la commune, dans la mesure où celle-ci concentre un grand nombre de ménages modestes.

Pour atteindre cet objectif, la commune use de deux grandes stratégies : d'une part, elle instrumentalise les politiques de l'État ; d'autre part, elle s'allie avec les communes attractives voisines afin de s'isoler vis-à-vis des « communes pauvres » de la vallée de la Seine.

Instrumentaliser les politiques de l'État pour diversifier

Corbeil-Essonnes joue pleinement la carte des politiques de l'État. La convention ANRU signée par la commune compte parmi les plus impor-



tantes d'Île-de-France : sur le quartier des Tarterêts, la convention a été signée très tôt (en 2004) ; sur le quartier de Montconseil, les démolitions sont particulièrement importantes puisqu'elles concernent les trois quarts du parc social actuel, soit 908 logements sur 1 370.

Cette vigoureuse politique de renouvellement urbain s'accompagne d'une politique de rénovation du vieux centre relativement ancienne. Actuellement, la commune met en œuvre la quatrième « opération programmée d'amélioration de l'habitat ».

Le marché, plus porteur qu'aux Ulis, autorisera peut-être le succès de cette politique de diversification.

S'allier avec des communes attractives pour s'isoler du reste de la vallée de la Seine

Le deuxième axe de la stratégie de Corbeil réside dans son rapprochement avec les petites communes riches voisines. Une communauté d'agglomération (Seine-Essonne) a été créée, qui rassemble Corbeil, Saint-Germain-lès-Corbeil, Étioilles, Soisy-sur-Seine et Le Coudray-Montceaux. Au sein de la communauté d'agglomération Seine-Essonne, Corbeil présente un profil atypique : les autres communes de l'agglomération ont un parc de logements principalement individuels, et elles accueillent des populations aisées.

Ainsi, la constitution de l'agglomération relève pour la commune de Corbeil d'un « détachement symbolique » vis-à-vis de la vallée de la Seine voisine. Un PLH est en cours d'élaboration.



SYNTHÈSE

Tendances du marché

LA PRESSION DÉMOGRAPHIQUE EST DEVENUE ENDOGÈNE

L'attractivité externe du territoire de l'Essonne a pris fin au début des années 1980. Toutefois, la pression démographique n'a pas cessé, et la croissance de la population du département a rejoint la croissance moyenne de l'Île-de-France.

UNE SITUATION DE FUITE DES CATÉGORIES INTERMÉDIAIRES ET DE « FRACTALISATION »

Le foncier mobilisable venant à s'épuiser, la production de logements chute. La demande des catégories intermédiaires ne pouvant être satisfaite, ces dernières quittent le territoire. Le système essonnien fonctionne désormais en vase clos et se fractalise : fractalisation entre les communes et au sein des communes.

UNE RECOMPOSITION À DES ÉCHELLES DE MICROMARCHÉS, SUR DES CYCLES COURTS

On assiste désormais à une recomposition à des échelles de micromarchés, sur des cycles courts : les territoires microlocaux évoluent rapidement et indépendamment les uns des autres. Le Grand Ensemble de Massy se gentrifie, les Pyramides d'Évry se paupérisent...

Enjeu de régulation

L'OBJECTIF : FLUIDIFIER LE MARCHÉ

Afin de réguler le marché, il faut parvenir à décroiser les micromarchés, et à les rendre moins indépendants les uns des autres.

LA CONDITION : CONVERGENCE ET RÉACTIVITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE COLLECTIVE

La réalisation de cet objectif impose une plus forte réactivité de l'action publique, et surtout une mise en cohérence des différentes politiques du logement menées autour d'une stratégie territoriale commune.

Positionnement actuel du système d'action publique

Les positionnements des acteurs publics locaux oscillent entre deux extrêmes : leurs politiques sont soit trop loin, soit trop près du territoire. La synergie entre les politiques des différents niveaux n'a pas lieu.

LES COLLECTIVITÉS DE NIVEAU INTERMÉDIAIRE SONT « TROP LOIN » DU TERRITOIRE

Les politiques du logement du Conseil régional et du Conseil général redoublent les politiques de l'État sans se territorialiser. Si le SDRIF constitue un embryon de rapprochement des problématiques territoriales, le décalage est encore trop grand pour que les politiques locales puissent s'appuyer sur les politiques de niveau intermédiaire.

LES COLLECTIVITÉS LOCALES (COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS) SONT « TROP PRÈS » DE LEUR TERRITOIRE

En parallèle, les politiques menées par les communes et les intercommunalités semblent trop près de leur territoire. Les problématiques abordées sont le reflet du cloisonnement des marchés :

- le Val d'Orge tente de se protéger du territoire voisin d'Évry ; Corbeil s'en éloigne en s'alliant avec des communes riches ;
- Massy joue en solitaire, Évry concentre ses efforts sur son centre-ville ;
- seule la commune des Ulis cherche à nouer des liens avec ses voisins plus ou moins lointains.



Le cas de Toulouse

113



L'agglomération toulousaine – et plus largement l'aire métropolitaine qu'elle organise – est aussi un territoire en forte croissance, pour lequel un diagnostic de crise du logement est régulièrement posé. Pourtant, dans ce contexte qui illustre la situation de bon nombre de grandes métropoles régionales, cette crise prend à Toulouse un visage différent qu'en Essonne, et les politiques qui s'y déploient n'ont pas le même sens.

Introduction

Capitale française voire européenne de l'industrie aéronautique, Toulouse a connu un développement économique et démographique considérable depuis les années 1960. Ce développement impulsé par l'État s'est inscrit dans la logique de « décentralisation économique » qui visait à l'émergence de métropoles d'équilibre, contrepoids à l'agglomération parisienne.

Une vigoureuse politique d'aménagement économique n'a cependant pas été accompagnée d'une véritable politique du logement : l'État n'est intervenu que par petites touches, et les communes n'ont que peu utilisé leur compétence de planification urbaine.

Le marché s'est donc librement développé et structuré pendant une trentaine d'années, donnant lieu à un phénomène d'étalement urbain particulièrement important.

Si l'organisation par spécialisations des populations et de l'offre de logements a suivi un schéma relativement classique (logement social concentré sur le pôle urbain, ménages modestes à l'ouest, cadres à l'est, classes moyennes en périphérie), le marché toulousain doit également sa spécificité à une structuration radiale, traduisant une adéquation entre localisation de l'emploi et localisation de l'habitat.

C'est dans les années 1990 que la crise apparaît.

L'activité de la construction s'effondre et les prix flambent. L'explosion de l'usine AZF en 2001 n'arrange rien, provoquant la destruction de plus de 10 000 logements.

Parallèlement, l'offre de logements se développe de manière déséquilibrée : les produits locatifs investisseurs, qui constituent une large majorité de l'offre neuve, contribuent à accentuer les phénomènes ségrégatifs. La surchauffe se fait ressentir jusque dans le marché des villes moyennes de l'aire métropolitaine (Montauban, Saint-Gaudens, Auch...).

C'est dans ce contexte de crise que les collectivités locales vont développer leurs premières « stratégies logement ». Si le Conseil régional n'a pas de politique « directe » du logement, le Conseil général agit à travers son plan départemental de logement des personnes défavorisées, et les trois agglomérations (Grand Toulouse, Muretain et Sicoval) prennent progressivement conscience de la nécessité d'intervenir. Cependant, il semble que leurs politiques contribuent malgré elles à alimenter la surchauffe.



LES DIFFÉRENTS NIVEAUX TERRITORIAUX ÉVOQUÉS DANS LE CAS DE TOULOUSE

- **L'aire métropolitaine** : elle est constituée de l'aire urbaine toulousaine, centrale, et d'autres aires urbaines sur lesquelles elle exerce son attractivité. Sa population avoisine aujourd'hui les 1 300 000 habitants.

- **L'aire urbaine (1999)** : une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine), dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. L'aire urbaine toulousaine est constituée de 342 communes sur six départements et deux régions. Elle compte 965 000 habitants.

Le pôle urbain : le pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois. Il est constitué de la ville centre et de sa banlieue.

La couronne périurbaine : la couronne périurbaine recouvre l'ensemble des communes de l'aire urbaine, à l'exclusion de son pôle urbain.

- **Les villes moyennes** font référence aux aires urbaines des villes moyennes situées autour de l'aire urbaine toulousaine.

► Aire métropolitaine toulousaine



La crise du logement

Un développement démographique continu fondé sur une croissance exogène

Dans le département de la Haute-Garonne, la pression démographique est particulièrement élevée depuis les années 1960. Si l'on excepte la période 1975-1982, marquée par un fort ralentissement, la croissance de l'aire urbaine a été régulière, de l'ordre de 90 000 à 120 000 nouveaux habitants par décennie. Elle est largement plus rapide que la croissance de la population au niveau national. Au cours de la dernière décennie, le taux de croissance de l'agglomération, de 1,5 % par an, en fait la deuxième grande aire urbaine la plus dynamique de France, derrière Montpellier.

Le développement de l'aire urbaine de Toulouse est essentiellement exogène. Le solde migratoire est largement positif, et supérieur au solde naturel depuis les années 1960. Il est particulièrement élevé entre 1962 et 1975. Cette croissance exogène de la population s'est constituée par quatre grandes vagues de migration qui ont marqué le territoire.

• **Les rapatriés algériens** : à partir de 1962, les rapatriés d'Afrique du Nord s'installent massivement dans le sud de la France. On estime qu'ils sont 25 000 à venir s'installer dans la Haute-Garonne.

• **Les fonctionnaires parisiens** : entre 1968 et 1975, la déconcentration de grandes écoles et

d'équipements scientifiques entraîne l'arrivée de nombreux fonctionnaires parisiens ; 17 230 personnes originaires d'Île-de-France ont déménagé à Toulouse. Cela représente 25,9 % des migrants arrivant à Toulouse pour cette période intercensitaire.

• **Les étudiants** : le développement universitaire toulousain se traduit par une arrivée massive d'étudiants. Entre 1982 et 1990, un tiers des immigrants toulousains sont des étudiants. Ils constituent encore aujourd'hui une vague d'immigration majeure.

• **Les ingénieurs européens** : le développement d'Airbus depuis une quinzaine d'années a engendré une présence accrue de ressortissants d'Europe du Nord, notamment à l'ouest de la ville, autour du pôle aéronautique.

TOULOUSE, « POMPE ASPIRANTE-REFOULANTE »

Entre 1975 et 1999, l'aire urbaine toulousaine concentre 87 % des gains de population de l'aire métropolitaine. C'est la ville centre qui constitue la principale porte d'entrée de l'aire métropolitaine toulousaine : entre 1990 et 1999, la moitié des nouveaux arrivants de l'aire urbaine s'installent dans la commune de Toulouse. Près de un tiers des nouveaux arrivants s'installent dans une commune de banlieue, et 15 % choisissent la couronne périurbaine. À l'intérieur même de l'aire urbaine, les ménages sont très mobiles : près de un habitant sur trois, soit 312 000 personnes, a déménagé au moins une fois entre 1990 et 1999. Les principaux flux sont orientés de la ville centre vers



la banlieue et la couronne périurbaine : 46 000 personnes ont quitté Toulouse pour s'installer en banlieue, 19 000 pour la couronne. Ce sont les communes de l'est de l'aire urbaine qui sont les plus attractives.

Toulouse ville et les pôles secondaires attirent à la fois des étudiants et des actifs venus de l'extérieur et « redistribuent » ces actifs à l'échelle de l'aire urbaine dans un deuxième temps.

L'étalement urbain

Entre 1962 et 1975, la croissance de la population est concentrée sur le pôle urbain. Les territoires ruraux perdent beaucoup d'habitants. À partir de 1975, la croissance de la population est moins forte sur le pôle urbain, mais commence à s'étendre aux communes plus éloignées. L'étalement urbain ne ralentit pas au cours des périodes intercensitaires suivantes, et constitue toujours un phénomène majeur dans la décennie 1990.

Une organisation urbaine classique

Le marché du logement s'est structuré de manière classique dans l'aire urbaine toulousaine. Les territoires se sont spécialisés dans l'offre de produits logement et dans les populations qu'ils accueillent.

SPÉCIALISATION DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

Le parc social public est concentré dans le pôle urbain : quatre communes (Toulouse, Colomiers, Blagnac et Muret) concentrent 79 % du parc social de l'aire urbaine, tandis que 213 communes ne disposent d'aucun logement HLM. Dans les communes de banlieue et de la couronne périurbaine, plus de 95 % des logements sont des maisons individuelles, et l'habitat collectif représente moins de un quart du parc immobilier.

SPÉCIALISATION DES POPULATIONS

Les ménages adoptent des stratégies différenciées. La ville centre accueille principalement les ménages composés de personnes seules. Ils représentent la moitié des ménages de la ville centre. Cette part importante s'explique par la présence des étudiants. La banlieue connaît un vieillissement de sa population, et accueille des ménages diversifiés. La couronne périurbaine attire davantage les jeunes ménages d'actifs avec des enfants (38 % des ménages). Les ouvriers sont surtout présents dans les espaces périurbains et ruraux, tandis que les cadres se concentrent sur le pôle urbain, notamment



dans sa partie est. Enfin, les classes moyennes ont tendance à s'installer en périphérie, dans des maisons individuelles.

Une spécialisation radiale

L'observation des relations domicile-travail en 1999 montre que c'est la localisation de l'emploi qui détermine largement la localisation du domicile. Selon cette logique, le territoire de l'aire urbaine se structure selon quatre grands quadrants :

- le quadrant nord-ouest constitue le pôle industriel et aéronautique ;
- le quadrant sud-est, autour du Sicoval, constitue le pôle technologique. Il est peuplé de cadres et d'ingénieurs ;
- le quadrant sud-ouest est spécialisé dans la logistique et le commerce des grandes surfaces ;
- le quadrant nord-est est moins spécialisé.

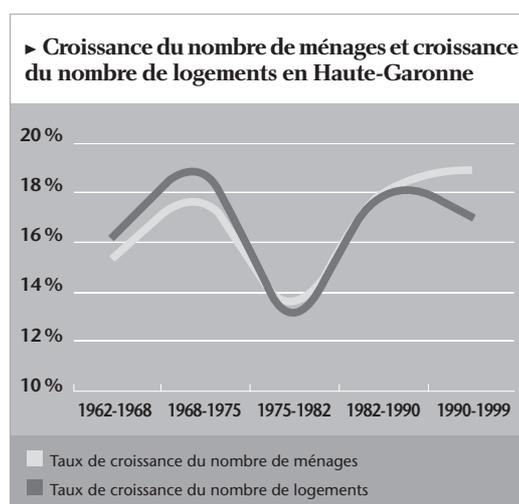
L'émergence d'une crise durable

Jusqu'ici, le marché était organisé par l'étalement urbain et la spécialisation sociale. Mais les dix dernières années montrent les limites de ce fonctionnement. Les mécanismes PAP et PTZ s'essouffent car le foncier devient rare. Une

grave crise de la production s'installe et les prix augmentent rapidement. Alors que le système s'ajuste de manière satisfaisante pendant une trentaine d'années, la crise apparaît donc brutalement dans les années 1990 : les mécanismes de sélectivité sont renforcés, la ségrégation s'accroît, et les effets se font ressentir jusque dans les marchés locaux des villes moyennes.

UNE CRISE QUANTITATIVE

L'activité de la construction dans l'agglomération toulousaine s'effondre ces dernières années. L'activité est également ralentie dans le périurbain. On construit toujours plus loin, mais de moins en moins. Le foncier est de moins en moins disponible, et de plus en plus cher. Cette évolution, datée des années 1990, pose problème, car le taux de croissance du nombre de logements est largement inférieur au taux de croissance du nombre de ménages, comme le montre le graphique ci-dessous.



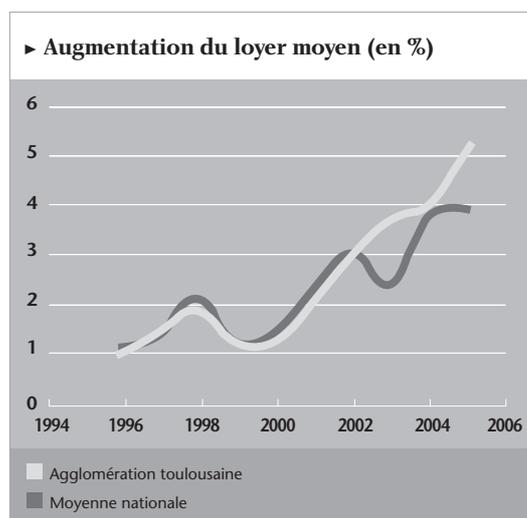
Sources : Insee, RG.



D'autre part, l'explosion de l'usine AZF en 2001 a considérablement aggravé cette crise quantitative : 27 000 logements ont été endommagés (vitres brisées...), et 11 000 ont été détruits.

UNE FLAMBÉE DES PRIX

Alors que l'augmentation du loyer moyen a suivi la moyenne nationale jusqu'en 2002, les trois dernières années marquent une évolution plus rapide des prix. Ainsi, l'augmentation exponentielle des prix depuis 2000 est encore plus marquée à Toulouse qu'au niveau national. Le marché privé locatif de l'agglomération toulousaine compte parmi les marchés les plus tendus en France. En effet, alors que la hausse des loyers de relocation n'a pas excédé 7,5 % entre 2005 et 2006 dans toutes les autres agglomérations qui ont été observées, l'augmentation a été de 9 % dans l'agglomération toulousaine.



Source : AUAT.

UN DÉVELOPPEMENT DÉSÉQUILIBRÉ DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

Parallèlement à la crise quantitative et à la flambée des prix, une troisième évolution perturbe le marché du logement dans l'aire urbaine toulousaine : l'offre de logements neufs semble en décalage par rapport aux besoins. Le marché de la maison individuelle est toujours porteur, mais c'est surtout le produit investisseur qui gagne du terrain.

À l'époque où les premières mesures de défiscalisation sont prises, le marché de l'habitat toulousain manque cruellement de petits logements (studios) pour loger les étudiants, plus nombreux chaque année, tout comme les jeunes ménages actifs. La loi Méhaignerie de 1988 est donc une opportunité pour combler ce déficit. Elle permet en outre, grâce à l'instauration de l'allocation de logement social (ALS), d'assurer la solvabilité des occupants en proposant un reste à charge équivalent à celui des chambres universitaires. À Toulouse, ce sont 30 000 logements privés investisseurs qui sont construits de 1988 à 2000, soit autant que le parc social construit depuis le début du siècle. Ce développement important des logements investisseurs produit un déséquilibre en termes de prix. Ces logements neufs, bien que considérés comme des « logements intermédiaires », sont très sélectifs : les loyers sont élevés, et les garanties demandées à l'entrée dans le logement sont nombreuses. Les ménages aux revenus modestes ne peuvent donc y accéder. Mais le logement social ne constitue pas forcément une alternative pour ces ménages. En effet, l'offre sociale est particulièrement faible sur le département. Dans l'aire urbaine, la production neuve est aujourd'hui de un logement



HLM mis sur le marché pour huit à dix logements privés, dont plus de 80 % sont des produits investisseurs (locatifs). En moyenne, sur le département, il existe 50 logements sociaux pour 1 000 habitants, alors que la moyenne nationale est de 69 logements pour 1 000 habitants. La pression de la demande s'accroît : en 2004, 3 800 attributions ont été réalisées sur le département, alors que 33 192 demandes figuraient en attente au 31 décembre. Le délai d'attente augmente lui aussi : de 3,3 ans en 2003, il est passé à 4,2 ans en 2005.

Le stock important de maisons individuelles et de logements privés investisseurs pose également question à moyen terme : dans le futur, l'offre risque d'être déséquilibrée en termes de structure. En effet, les évolutions des besoins annoncés sont en décalage par rapport à ce stock de logements constitué et en voie de constitution :

- les projections de l'Insee à l'horizon 2020 prévoient le quasi-doublement de la population de plus de 60 ans sur l'aire urbaine. On peut s'interroger sur l'adaptation aux besoins des seniors de la maison individuelle située loin des commerces et des services ;
- le nombre d'étudiants est amené à se stabiliser : après la croissance vive enregistrée entre 1999-2000 et 2002-2003 (+ 5 300), les effectifs de l'enseignement supérieur ont progressé plus modestement au cours des dernières années universitaires (seulement 380 étudiants de plus, entre 2002-2003 et 2004-2005). Les projections disponibles tablent sur un maintien du ralentissement de la croissance (un gain attendu d'à peine 300 étudiants en moyenne par an jusqu'en 2015). C'est le devenir des « produits investisseurs », tournés pour partie vers la

clientèle étudiante, qui est ici en jeu ;

- enfin, les parcours résidentiels de certaines catégories de ménages risquent d'être moins sûrs (rapport à l'emploi, vie familiale...) : la pression de la demande de logements sociaux risque de s'accroître encore.

L'ACCENTUATION DE LA SÉGRÉGATION

Des ménages modestes captifs

Les niveaux de prix dans l'aire urbaine ont un impact fort sur la mobilité des ménages ayant de faibles ressources, en locatif comme en accession à la propriété. Avec l'accentuation de la crise, ces ménages sont désormais captifs : captifs du locatif social sur le pôle urbain, captifs des contraintes de la vie périurbaine pour ceux qui ont choisi de s'éloigner du centre afin d'accéder à la propriété.

- La captivité sur le pôle urbain : « l'ascenseur résidentiel » est bloqué pour les ménages modestes logés dans l'habitat social du pôle urbain. Le niveau des prix dans l'aire urbaine étant devenu rédhibitoire, ces ménages modestes sont « bloqués » dans le locatif social.

L'évolution du taux de rotation dans le parc social en témoigne : il n'a cessé de diminuer depuis cinq ans, passant de 15 % à 9,14 % dans le département de la Haute-Garonne. Ce chiffre paraît bien sûr élevé si on le compare à d'autres territoires, mais il est, pour partie, artificiel. En effet, il prend en compte les salariés logés par le « 1 % », dont la mobilité résidentielle est toujours une réalité.

- La captivité dans l'éloignement périurbain : le périurbain, qui était l'espace privilégié d'installation des classes moyennes, accueille des ménages plus modestes depuis une vingtaine d'années. Le niveau de prix, en accession, contribue à l'éloignement dans le périurbain



de ces accédants ayant de faibles ressources : le prix du terrain constructible en lotissement comme en diffus y est deux fois moins élevé que dans le pôle urbain, et les mécanismes d'accès sociale solvabilisent ces ménages modestes. Mais de récentes recherches montrent les inconvénients de la vie périurbaine pour ces catégories sociales. D'une part, ces ménages se trouvent confrontés au même processus de stigmatisation que celui qui affecte les populations des grands ensembles. D'autre part, ils ont sous-estimé les coûts de la vie dans le périurbain et sont confrontés à de nombreuses difficultés :

- difficulté dans la mobilité quotidienne. Souvent, l'un des deux conjoints n'a pas le permis, ou bien le couple ne dispose que d'un véhicule;
- difficultés liées au logement. Limités dans leur budget, les ménages modestes transigent sur la qualité de la construction de leur logement, et sous-estiment le coût énergétique qu'induit la maison par rapport à l'appartement. Ce quotidien ne concerne qu'une minorité parmi les périurbains, mais ces « marges du pavillonnaire » constituent désormais un enjeu social majeur.

Les « résidences fermées » : facteur de ségrégation et/ou de retour des classes moyennes au centre ?

L'aire urbaine toulousaine se distingue des autres aires urbaines françaises par la proportion de « résidences fermées » implantées sur son territoire. Ces « résidences fermées », constituées de logements collectifs en copropriété ou en location, possèdent deux caracté-

ristiques principales : elles sont clôturées, et elles internalisent des équipements ordinairement produits et gérés par la puissance publique ou intégrés à une résidence individuelle (piscine, court de tennis).

Elles se sont développées particulièrement tôt dans l'agglomération toulousaine⁽¹⁾. Ce sont les promoteurs locaux⁽²⁾ qui en ont fait un produit phare à partir du début des années 1990, grâce aux lois successives de défiscalisation. Si la loi Méhaignerie a surtout eu pour effet de développer les petits logements, et donc des logements plutôt destinés à la population étudiante, c'est la loi Périssol qui va accélérer le développement de ces résidences. Elle permet effectivement d'investir dans les logements plus grands (T2 et T3).

Le développement de ces résidences fermées contribue pour beaucoup à accentuer les phénomènes de ségrégation dans l'aire urbaine toulousaine. Elles se regroupent sur certains secteurs (par exemple les quartiers de Lardenne-Saint-Simon, des Izards ou la ZAC Borderouge). Les prix relativement élevés pratiqués dans ces logements contribuent également au blocage des ménages les plus pauvres dans le locatif social.

Pourtant, le développement des résidences fermées peut également être considéré comme le facteur du retour des classes moyennes au centre de l'aire urbaine toulousaine. En effet, les ménages y résidant sont plutôt jeunes (moyenne d'âge : 31 ans), actifs (70 %), isolés (74 %) ou en couple mais sans enfants (23 %), avec des revenus moyens, parfois proches des plafonds HLM, surtout pour les occupants des

(1) Ce qui autorise certains chercheurs, comme Bruno Sabater, à considérer l'agglomération toulousaine comme le « laboratoire français » du développement de ces résidences.

(2) En particulier le promoteur Monné-Decroix.



petits logements (58 % ont des revenus inférieurs au plafond HLM, soit 1 112 euros pour un isolé).

Pour beaucoup, leur promotion sociale est faite, et ils sont déjà passés par la maison individuelle. Leur retour en ville est une nouvelle étape de leur projet résidentiel. L'accession à la propriété dans les immeubles hypervalorisés du centre-ville (plutôt anciens) n'étant pas à portée de main (de portefeuille) de ces catégories intermédiaires, celles-ci se « replient » vers ce que le marché leur propose aujourd'hui comme alternative à la centralité et à la maison individuelle : des immeubles collectifs en copropriété, péricentraux ou en proche périphérie, avec cadre paysager et/ou services tels que piscine et tennis.

122



La poursuite de l'étalement urbain

Avec la crise de la construction, notamment sur l'aire urbaine toulousaine, et la flambée des prix du foncier, l'étalement urbain se poursuit. En effet, le développement urbain est passé d'une dynamique de périurbanisation concentrique autour des pôles urbains à un étalement et à une diffusion de l'activité de la construction, notamment autour des principaux axes de communication.

Depuis 1999, avec plus de 180 000 habitants supplémentaires, le rythme de développement démographique s'est fortement accéléré : 1,5 % par an sur l'AMT (0,8 % entre 1990 et 1999). Si

l'aire urbaine toulousaine reste le principal espace d'accueil du développement (68 % des gains démographiques), la part des autres territoires prend de l'importance dans cette dynamique d'accueil. En captant 20 % des gains de population, les territoires hors aires urbaines 1999 apparaissent comme de nouveaux territoires de développement.

Des coûts importants sont aujourd'hui engendrés par l'extension des secteurs résidentiels : on l'a vu, les coûts sont élevés pour les ménages (équipement automobile, frais de déplacements...). Ils le sont également pour la collectivité (coûts en infrastructures routières, scolaires, coûts de gestion). La croissance de l'aire urbaine place aujourd'hui certains territoires en situation de déficience d'équipements et de services : ils ont vu leur population croître et doivent aujourd'hui faire face à des besoins conjoncturels forts (des crèches...) auxquels ils n'ont pas nécessairement la capacité de répondre.

Le marché des villes moyennes déstabilisé

UN MARCHÉ DES VILLES MOYENNES SOUS INFLUENCE DU MARCHÉ CENTRAL

La flambée des prix au sein des territoires les plus proches de l'agglomération toulousaine (pays de Cocagne, Lauragais, Girou-Tarn-Frontonnais, Sud toulousain, Montalbanais, Portes-de-Gascogne...) est symptomatique de l'intégration croissante des territoires dans un marché sous

influence toulousaine. Dans ce cadre, la permanence de grandes disparités des prix du foncier constitue un des principaux moteurs du processus d'étalement urbain et de sélection des ménages en accession à la propriété.

LA DÉSTABILISATION DU MARCHÉ PAR L'IRRUPTION DES PRODUITS INVESTISSEURS

Le marché des villes moyennes est aujourd'hui investi par les grands opérateurs nationaux et régionaux du logement. Tablant sur une extension du marché toulousain, ces opérateurs se comportent comme s'ils avaient affaire à un marché unique, dans lequel territoires et clients seraient homogènes.

L'achat d'un foncier accessible et la vente de produits à des niveaux élevés (fondée pour partie sur des loyers de sortie très élevés, supérieurs aux pratiques locales) font espérer aux investisseurs de fortes rentabilités et expliquent le boum de ces produits au sein des villes moyennes. On assiste ainsi à une homogénéisation des prix de vente du neuf et des pratiques locatives sur l'ensemble des aires urbaines. Mais ces produits investisseurs déstabilisent le marché des villes moyennes :

- tout d'abord, leur prix élevé accentue la « fuite » d'une partie de la population active, actuelle et potentielle, vers les espaces ruraux. La part des ventes à des acquéreurs locaux est d'ailleurs relativement faible ;
- ensuite, un autre effet déstabilisateur de l'irruption des produits locatifs de défiscalisation tient à ce qu'ils « contaminent » de façon sélective les autres segments de l'offre locative : ils font monter artificiellement les prix de l'ancien en bon état, et tirent vers le bas les secteurs les plus fragiles et dépréciés des centres

anciens. En attirant les publics les plus solvables, ils contribuent à accroître la déqualification de cet habitat, qui du coup se spécialise dans l'accueil des plus modestes. De tels mécanismes peuvent alors rentrer en contradiction avec les politiques de revalorisation de leurs centres anciens dans lesquelles se sont engagées plusieurs villes moyennes de Midi-Pyrénées, en premier lieu Montauban ;

- enfin, le taux de vacance élevé dans les logements privés investisseurs montre que ces logements ont été produits en trop grande quantité. Les initiatives simultanées des différents promoteurs ont été trop nombreuses par rapport à la réalité de la demande sur ces territoires.



Les politiques publiques

Un aménagement économique continu

UNE DÉCENTRALISATION SCIENTIFIQUE...

L'État mène depuis le début des années 1960 une vigoureuse politique d'aménagement économique à Toulouse. La visite de De Gaulle en 1959 marque symboliquement les premières années de cette politique. En 1963, Toulouse fait partie des huit métropoles d'équilibre identifiées par la Datar. Celles-ci sont destinées à constituer un contrepoids à l'agglomération parisienne. Des « missionnaires » de la Datar sont alors envoyés à Toulouse, et sont installés à la préfecture sous le nom de Mission économique régionale. Jérôme Monod se rend à Toulouse en septembre 1967, et pose les quatre conditions essentielles du développement toulousain, qui seront reprises dans le livre blanc de la ville : la création de zones industrielles, la construction d'infrastructures, l'évolution des mentalités locales, et la formation des hommes.

L'État opère alors une « délocalisation » de certains équipements. Dans les années 1960, les nouvelles implantations sont en relation avec la vocation aéronautique de Toulouse ; 70 % des activités créées dans l'agglomération toulousaine le sont à l'initiative de l'État et relèvent, directement ou indirectement, de son autorité. Plus tard, à partir de la fin des années 1970, les délocalisations se diversifient : électronique, météorologie...

... ACCOMPAGNÉE D'UNE POLITIQUE DU LOGEMENT A MINIMA

La politique d'aménagement économique, cœur de la stratégie de l'État à Toulouse, s'accompagne d'une politique du logement a minima. Le développement du complexe scientifique de Rangueil, au sud-est de Toulouse, entraîne l'arrivée de nouvelles populations de cadres et de Parisiens, pour la plupart. L'État prend en main le pilotage de la construction de 1 500 résidences avec des appartements modernes et haut de gamme dans le quartier. Les classes supérieures arrivantes vont donc trouver à se loger sur place, à Rangueil, dans les appartements modernes et haut de gamme ou dans des pavillons « de luxe » dans les communes alentour. Elles quittent rarement le quartier et vivent dans un environnement créé spécifiquement par l'État pour Rangueil.

Mais cette politique du logement, imaginée comme un accompagnement de la politique de développement économique, est limitée dans l'espace et dans le temps. Le Mirail est un projet certes national, mais principalement porté par le maire de Toulouse de l'époque. Et les décennies qui suivent ne donneront pas d'autre exemple de politique du logement de l'État à Toulouse.



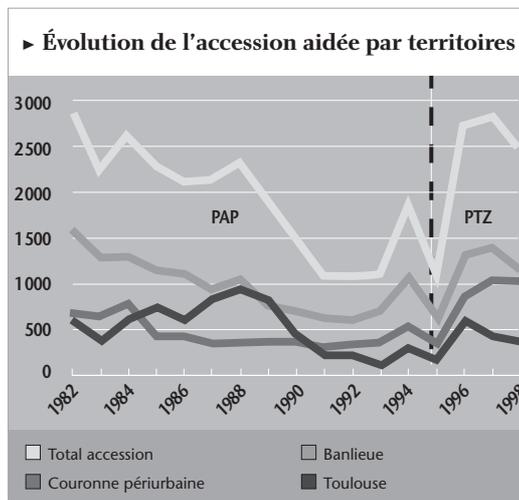
Des politiques aterritoriales de l'État qui participent à l'étalement urbain

La politique du logement de l'État va produire des effets dans le département de la Haute-Garonne.

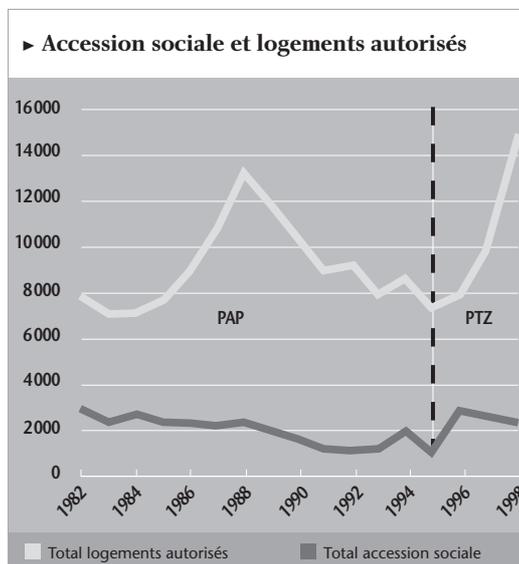
Au début des années 1980, les logements financés par le PAP représentent environ un tiers des logements autorisés sur l'aire urbaine. La banlieue est alors le territoire qui connaît les effets les plus forts. L'effet a été ici d'autant plus marqué que la priorité nationale donnée au développement de l'accèsion à la propriété, à travers la réforme du financement du logement de 1977, a coïncidé avec l'accélération de la croissance économique et démographique de l'agglomération, notamment sous l'effet du décollage de l'industrie aéronautique.

La réforme de 1995 et l'introduction du PTZ ont également un impact important, notamment sur la banlieue et la couronne périurbaine : l'évolution la plus sensible concerne dorénavant la couronne périurbaine, où le volume de l'accèsion aidée a augmenté de 50 % avec la mise en place du PTZ.

Les divers mécanismes d'aides à la pierre développés par l'État, et en particulier le PAP et le PTZ, constituent donc l'un des moteurs du développement de l'habitat dans l'aire urbaine toulousaine. Mais le graphique ci-contre (« Accèsion sociale et logements autorisés ») montre un écart important entre le total des logements autorisés et les logements en accèsion sociale : cet écart renvoie principalement aux produits locatifs investisseurs évoqués précédemment.



Sources : FGAS (PTZ) – DDE 31 (PAP).



Sources : FGAS (PTZ) – DDE 31 (PAP et logements autorisés) – Aire urbaine de Toulouse.

Source : L'Impact du PTZ sur l'aire urbaine de Toulouse, DGUHC et AUAT, avril 2000.



Des politiques locales qui alimentent la surchauffe contre leur gré

Dans les années 1960-1970, alors que la politique d'aménagement économique de l'État bat son plein, les communes ne disposent que du levier de la planification urbaine pour agir sur le marché du logement. Mais la planification urbaine dans l'agglomération de Toulouse ne parviendra pas à jouer pleinement son rôle de régulation.

Avec la décentralisation, les compétences des collectivités locales s'élargissent : des politiques locales de l'habitat émergent progressivement. Mais il semble que les collectivités locales contribuent malgré elles à alimenter la surchauffe.

126



Années 1960-1970 : une planification urbaine qui court derrière l'étalement urbain

L'ENTENTE INTERCOMMUNALE IMPOSSIBLE

La faible structuration intercommunale du territoire va être à l'origine d'une planification urbaine en pointillé.

À la fin des années 1960, alors que les principales capitales régionales sont dotées de communautés urbaines (Lyon, Lille, Bordeaux), Toulouse fait figure « d'îlot de résistance ». Les

multiples tentatives de l'État menées dans la décennie 1960-1970 (mission préfectorale de 1963, livre blanc de l'agglomération toulousaine de 1968, projet de district urbain de 1965 et de communauté urbaine en 1970) échouent les unes après les autres.

L'explication de cette impossibilité à trouver une formule intercommunale réside dans l'opposition « ville centre-périphérie ». D'un côté, Toulouse est très étendue, ce qui lui procure des réserves foncières conséquentes. D'un autre côté, les communes périphériques de l'époque sont encore rurales, et craignent donc la domination toulousaine. Rapidement, la situation évolue, et le débat oppose une ville centre soucieuse de la concurrence des communes périphériques qui gagnent en attractivité, et ces mêmes communes, qui souhaitent limiter l'influence de la ville centre.

DES POLITIQUES COMMUNALES FORTEMENT DIFFÉRENCIÉES

Au début des années 1960, face à une pression foncière importante, les communes de l'agglomération vont avoir des réactions très différentes. On peut, pour schématiser, distinguer deux postures :

- certaines communes vont mobiliser leurs compétences pour maîtriser les transformations à l'œuvre sur leur territoire. C'est par exemple le cas de la commune de Colomiers. Le développement de l'aéronautique aux portes du territoire communal induit une forte pression foncière. En 1958, une demande de permis de construire pour 400 logements par un promoteur américain va être à l'origine de la politique du maire, Eugène Montel. Celui-ci refuse le permis, et prend la décision de réa-

liser un plan d'urbanisme général. La municipalité se dote alors de trois SEM entre 1960 et 1963. Celles-ci vont permettre à la commune de maîtriser l'ensemble de la chaîne de production des logements : la première SEM a pour mission d'acquérir les terrains, de les viabiliser et de les revendre, la deuxième construit, vend et loue des logements, la troisième est une SAHLM à qui est dévolue la construction sociale. Cette politique permet à la commune de maîtriser l'urbanisation et, dans une certaine mesure, les prix des logements ;

- d'autres communes font le choix du « laisser-faire ». C'est le cas de L'Union, qui a longtemps exclu de son POS toute forme de périmètre d'intervention (ZAC-ZAD). C'était également le cas de la commune d'Eaunes, qui avait saisi l'opportunité de l'urbanisation : la construction pavillonnaire s'est réalisée au coup par coup, favorisant la construction diffuse. Faisant face à des difficultés en termes d'équipements et d'assainissement à partir de 1977, la commune se dote finalement d'une carte communale. Les leçons du passé ont été tirées : aujourd'hui, notamment grâce à une politique active d'acquisition de réserves foncières, la municipalité est bien plus en capacité d'orienter et de maîtriser l'urbanisation, apparaissant même comme la « commune exemplaire » au sein de la communauté d'agglomération à laquelle elle appartient. C'est d'ailleurs son maire qui y préside la commission « Équilibre social de l'habitat ».

Le Conseil régional : un objectif d'équilibre des territoires qui influe sur le logement

Le domaine du logement ne constituant pas l'une des compétences propres à la région, il est plus largement englobé dans les politiques d'aménagement et de développement durable, qui elles-mêmes reposent prioritairement sur le développement économique et les transports. L'objectif d'équilibre des territoires qui sous-tend ces différentes politiques régionales influe sur le logement « par incidence », de diverses façons.

Une première illustration de cette approche du logement « par incidence » peut se trouver dans les liens établis entre transport et logement. Obéissant à la logique du polycentrisme, le plan de renouvellement et de développement du réseau ferroviaire, globalement destiné à améliorer le maillage du territoire régional, s'est décliné dans l'agglomération par la mise en place innovante du premier service de TER cadencé en province. L'attractivité, notamment résidentielle, des villes desservies (Colomiers, L'Isle-Jourdain, Muret...) s'en trouve renforcée, avec un effet accélérateur sur le développement des territoires desservis. Face à un processus d'étalement urbain largement avancé et qui vaut pour tous les secteurs de la périphérie, une telle politique entérine et accompagne le développement périurbain.

Un des autres volets forts de la politique d'aménagement menée par la région est le soutien aux territoires, formalisé à travers les politiques



contractuelles telles que les contrats de pays et d'agglomération. La logique dans laquelle y sont abordées les questions du logement et de l'habitat est révélatrice de la complexité des positionnements dans ce domaine. Ce dernier ne relève pas des compétences régionales. Il a néanmoins des effets décisifs sur l'aménagement, la cohésion sociale et le développement durable des territoires, champs sur lesquels la région a pleine compétence. Pour gérer cette contradiction, elle a choisi de miser sur la pédagogie et la sensibilisation, proposant des aides financières aux territoires pour la réalisation de « diagnostics stratégiques foncier-habitat-cadre de vie ».

L'objectif est d'amener les territoires à prendre conscience des enjeux associés à ces dimensions et à progressivement les intégrer à leur projet. Plusieurs « pays » situés dans la sphère de l'agglomération toulousaine (pays Portes-de-l'Ariège, pays Portes-de-Gascogne, pays Girou-Tarn-Frontonnais...) se sont engagés dans la démarche. Son impact pédagogique est acquis, mais sa déclinaison opérationnelle dans les politiques locales peine souvent à se structurer.

C'est finalement à propos du logement des étudiants que l'intervention régionale en matière de logement est le plus structurée.

Probablement parce que la mise en lien avec l'une des compétences régionales (l'enseignement supérieur) y est le plus évidente : l'accueil des étudiants dans de bonnes conditions de logement est perçu comme un moyen d'asseoir l'attractivité et la vitalité de l'enseignement supérieur en Midi-Pyrénées. L'entrée est catégorielle, centrée sur les étudiants, mais affiche de réelles ambitions, avec l'annonce du soutien régional à la construction de 5 000 logements et à la réhabilitation de 1 500 logements du parc Crous.

Le Conseil général : une ambition sociale généraliste sans débouché

Le département est en charge des politiques sociales du logement. À ce titre, il dispose de deux outils principaux : le Fonds de solidarité logement (FSL), dont il a la charge, et le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, dont il est copilote aux côtés de l'État. Le Conseil général est par ailleurs délégataire des aides à la pierre en dehors des territoires couverts par le Grand Toulouse, la communauté d'agglomération du Sicoval et bientôt celle du Muretain. Soit la totalité de l'agglomération, ce qui n'est pas sans effet pour un acteur qui, au titre de sa compétence en matière de logement social et sans doute aussi pour contrecarrer la ville de Toulouse, appelle depuis longtemps à un renforcement de la dimension sociale des politiques locales du logement.

L'étude des deux derniers PDALPD de la Haute-Garonne montre cependant que le Conseil général peine à imposer cette ambition. En effet, le « troisième plan » (2002-2005), copiloté avec l'État, renvoie la problématique sociale à l'effort de production, tandis que le « quatrième plan » (2007-2011), plus largement décentralisé, opère une focalisation sociale à outrance.

Le troisième PDALPD (2002-2005) : la dissolution du problème social dans l'enjeu de la relance de la production

Le troisième PDALPD de la Haute-Garonne met l'accent sur le développement d'une offre



accessible de logements, en cherchant à lever les obstacles psychologiques à la programmation de logements sociaux (contraintes sur les attributions, indifférenciation de la demande). La problématique sociale s'est ainsi trouvée diluée dans l'enjeu plus large de relance de la production : par effet mécanique induit, une partie de l'offre produite devait pouvoir bénéficier aux publics du plan. Mais ce choix stratégique n'a pas obtenu les résultats attendus pour deux raisons :

- si le Conseil général a acquis une réelle connaissance de la demande, les élus locaux n'ont pas été sensibilisés à la prise en compte de cette demande. L'offre n'a donc pas été réorientée au niveau local ;
- ensuite, l'offre de logements n'a pas connu les développements attendus car le plan a subi, en aval, les contreparties de la crise foncière, frein de plus en plus puissant au développement d'une offre accessible. Sans compter qu'une partie de l'offre accessible a dû être mobilisée au bénéfice des relogements effectués dans le cadre du « grand projet de ville » ;
- enfin, malgré la relance récente, l'augmentation de l'offre sera décalée dans le temps.

Le quatrième PDALPD (2007-2011) : une focalisation sur les marges de la problématique sociale

Tirant les leçons des échecs du plan précédent, le quatrième plan recentre ses préoccupations sur la demande. Mais avec l'apparition de la crise dans les années 1990, cette demande s'est avérée démesurée, et le Conseil général a pris conscience non seulement de la difficulté de la satisfaire, mais aussi de l'administrer.

Ainsi, le Conseil général a fait le choix de déporter ses objectifs, et de repérer au sein de

la demande les situations prioritaires. Le quatrième plan opère donc un zoom sur l'urgence sociale, faisant une fois encore disparaître la question sociale « classique ».

Les trois agglomérations de l'aire urbaine toulousaine

Trois agglomérations ont été créées dans l'aire urbaine toulousaine : le Sicoval, le Muretain et le Grand Toulouse.

► **Les trois agglomérations de l'aire urbaine toulousaine**



Le Sicoval : la qualité de service pour une rente de situation

UNE INTERCOMMUNALITÉ ANCIENNE STRUCTURÉE AUTOUR D'UN TECHNOPOLE

Le Sicoval est la plus ancienne structure intercommunale de l'aire urbaine. Situé à proximité du campus scientifique et universitaire de Rangueil, il a été créé en 1975 autour de six communes et s'est d'abord structuré autour du développement économique et de l'aménagement du territoire. La politique économique s'est notamment appuyée sur l'acquisition anticipée de réserves foncières, ensuite aménagées en zones économiques tournées vers un secteur spécifique, ce qui anticipait la politique aujourd'hui tant répandue des « pôles à vocation dédiée ». En 1983, le technopôle de Labège est créé. D'autres parcs d'activité prestigieux ont suivi, et la politique de développement économique constitue toujours l'axe d'intervention prioritaire de l'agglomération. Enfin, le principe d'une taxe professionnelle unique a été retenu très tôt, et a permis aux communes membres de renforcer leur niveau d'équipement et de services à mesure de l'arrivée de nouveaux habitants et sans subir de tension. Le Sicoval est désormais un territoire prisé et convoité. Une population dominée par les cadres, techniciens et ingénieurs en témoigne.

UNE POLITIQUE DU LOGEMENT QUI EXPLOITE CETTE RENTE DE SITUATION

Ce n'est que récemment que le Sicoval s'est saisi du domaine de l'habitat. Il semble que la

stratégie logement de l'agglomération vise moins à développer son attractivité externe qu'à verrouiller, préserver et conforter la qualité du territoire.

Ainsi, le dernier PLH (adopté fin 2003) débute par un aveu de faiblesse : le Sicoval déclare ne disposer que d'une capacité limitée de maîtrise et de régulation du fait d'une faible vacance, d'une raréfaction de l'offre foncière disponible et d'un parc ancien récupérable réduit à des niches difficilement mobilisables.

Mais le PLH s'engage sur la qualité de l'habitat. Le premier objectif stratégique du PLH consiste donc à élaborer une charte de qualité dans l'habitat, qui vise essentiellement à maîtriser les formes urbaines et l'intégration des nouveaux logements, et à préserver la qualité des espaces publics.

La politique du logement dans le Sicoval est donc principalement dédiée à conforter l'excellence économique du territoire, en préservant la qualité de l'offre.

LA QUESTION SOCIALE GOMMÉE

Ce souci d'excellence tend à faire passer au second plan la question sociale. Elle est par ailleurs difficile à asseoir face à des habitants qui entendent préserver la qualité de leur cadre de vie et maintenir une forme d'« entre-soi ». L'agglomération se fixe d'ailleurs des objectifs mesurés quant au développement du logement social : le rééquilibrage doit tendre vers 15 % de logements sociaux d'ici à 2010 à l'échelle du Sicoval.



Le Muretain : tirer parti de la croissance périurbaine

ATTIRER LA CROISSANCE POUR PESER FACE AUX DEUX AUTRES AGGLOMÉRATIONS

La communauté d'agglomération du Muretain est une intercommunalité récente : elle a été créée en 2004, dans le prolongement de la communauté de communes existante. Située dans la couronne périurbaine, elle dispose d'une attractivité particulière, du fait de la saturation du marché sur le pôle urbain.

Dès lors, sa stratégie logement vise à peser face aux deux autres agglomérations : il faut tirer parti de la croissance périurbaine, et grandir en accueillant de nouveaux habitants.

L'agglomération cherche également à gagner en lisibilité et à asseoir sa légitimité auprès des communes, en plaçant les services aux habitants au cœur de ses priorités.

UNE POLITIQUE NON MAÎTRISÉE ?

L'agglomération dispose encore de nombreux espaces urbanisables, mais la proximité de l'agglomération toulousaine se fait de plus en plus sentir, rendant le potentiel foncier restant particulièrement convoité et de plus en plus soumis à des tendances spéculatives.

Si le PLH du Muretain intègre ce constat (« Le foncier ne doit plus être libéré par à-coups, mais plutôt s'intégrer dans un projet d'ensemble »), il n'y apporte aucune réponse : la fiche action stipule que le foncier doit être produit en quantité suffisante au regard de la croissance démographique. Il s'agit seulement de

répartir l'accueil des nouveaux habitants entre les différentes communes, et de se mettre d'accord sur une nouvelle répartition du logement social entre les communes.

Ainsi, si le Muretain souhaite attirer la croissance, il ne se donne pas les moyens de la maîtriser. On peut également s'interroger sur la « capacité à faire » de l'agglomération dans le domaine du logement en raison de moyens financiers limités, qui vont surtout à la structuration du développement économique. La politique du logement du Muretain est donc encore jeune : son PLH est de première génération, porteur d'un objectif d'« animation-sensibilisation » des communes.

Le Grand Toulouse : les deux faces d'une politique dédiée aux classes moyennes

La ville de Toulouse puis la communauté d'agglomération du Grand-Toulouse vont progressivement prendre conscience de la nécessité d'élaborer des réponses politiques au dynamisme du marché. Si les préoccupations se focalisent sur le logement étudiant dans les années 1990, elles vont rapidement se centrer sur la problématique de la mixité. Ces dernières années, le Grand Toulouse semble vouloir organiser le marché à l'aide d'une panoplie d'outils, innovants pour certains. Cependant, cette politique volontariste masque le problème social : la question des ménages les plus pauvres est rendue invisible.



UNE PROBLÉMATIQUE DU LOGEMENT ÉTUDIANT QUI PERMET UNE PRISE DE CONSCIENCE DE LA CRISE

À l'exception des cités universitaires, le besoin en logement pour les étudiants est pris en charge par le marché privé. Les dispositifs fiscaux du type Méhaignerie sont adaptés à ce segment particulier : l'augmentation des prix de location liée à la croissance des effectifs étudiants garantit la rentabilité de l'investissement. En 1989, le studio représente 40 % des ventes. À la fin des années 1990, la ville de Toulouse met en œuvre une politique du logement en faveur des étudiants :

- d'une part, réponse en termes d'intervention sur le marché avec le « Plan université 2000 », mis en œuvre par l'État et les collectivités locales, pour l'édification et la réhabilitation des cités universitaires. Concurrencé, le Crous remet son parc à niveau. L'office public municipal d'HLM de Toulouse participe également au développement de l'offre publique en élargissant son offre aux étudiants ;
- d'autre part, adaptation du POS pour permettre une densification des espaces centraux (exemple de la ZAC du Bazacle), pour répondre à la pression des promoteurs qui veulent construire de petits logements pour les étudiants.

Dans les années 1990, c'est le logement étudiant qui fait voir la crise, et c'est par le biais de cet enjeu que Toulouse puis le Grand Toulouse vont construire leur politique du logement.

UNE PRÉOCCUPATION OBSÉDANTE : LA MIXITÉ

Depuis une dizaine d'années, la « pompe aspirante-refoulante » toulousaine fonctionne de manière sélective. Ce sont principalement les

cadres et les classes moyennes qui sont redistribués dans le reste de l'aire urbaine, tandis que les ménages modestes demeurent captifs de la ville centre. Ainsi, la problématique de la mixité devient la préoccupation première de la communauté d'agglomération du Grand-Toulouse. Toute la stratégie vise à la préservation de la mixité dans l'agglomération. Cette stratégie est à double tranchant : si elle permet de faire émerger des outils nouveaux afin de réguler le marché en faveur des classes moyennes, elle opère également une certaine « invisibilisation » des ménages les plus modestes.

Une « invisibilisation » des ménages modestes : l'exemple du Mirail

La convention ANRU signée par la ville de Toulouse est l'un des outils de mixité mis en œuvre. Alors que le quartier du Mirail est encore un quartier relativement mixte, la part des logements sociaux va être considérablement réduite. En effet, contrairement à l'évolution « classique » des grands ensembles, les classes moyennes n'ont pas déserté le Grand Mirail. Le pourcentage de cadres est resté le même (6,4 % en 1975 et 6,3 % en 1990). Le quartier du Grand Mirail est même caractérisé par une présence supérieure à la moyenne de ménages où la personne de référence appartient à la catégorie des cadres, professions intellectuelles et libérales ou professions intermédiaires. En revanche, le quartier accueille en 1990 moins de familles d'employés et d'ouvriers que dans les premières années de son peuplement (- 14,0 % en quinze ans). Les employés représentaient 22,6 % des ménages en 1975, pour 14,4 % en 1990. Les ménages dont le chef de famille appartient à la catégorie des ouvriers sont passés de 33,6 % à 27,8 %.

Cette présence continue des classes moyennes



au Mirail s'explique en partie par le peuplement initial du quartier (les jeunes classes moyennes venaient faire l'expérience de la modernité urbaine dans un quartier novateur). Elle s'explique également par l'évolution plus récente du quartier du Mirail et de celui des Pradettes, dont l'offre est caractérisée par de l'accès à la propriété en lotissements et groupements d'habitations individuelles. Les classes moyennes sont donc toujours présentes au Grand Mirail, mais elles n'habitent plus au même endroit.

Le projet ANRU vient appuyer le maintien des classes moyennes au Grand Mirail. Sur les quartiers Bagatelle-La Faourette, le volet logement du projet ANRU porte sur la démolition de 848 logements HLM, la reconstruction sur place de 393 logements HLM et de 378 logements privés, ainsi que la construction de 409 logements HLM dans les autres quartiers de la ville afin de compenser les démolitions. La part des logements sociaux passera ainsi de 47 % à 41 % sur la ZUS, et la part de ménages modestes diminuera donc elle aussi.

Des initiatives émergentes pour réguler le marché du neuf en faveur des classes moyennes

Depuis 2005, le Grand Toulouse développe plusieurs outils qui lui permettent de maîtriser directement le foncier. La constitution de plusieurs ZAC publiques dans l'agglomération permet de mettre en œuvre la diversité de l'habitat. Un établissement public foncier local vient également d'être créé.

C'est surtout dans le domaine des partenariats avec les acteurs privés que le Grand Toulouse s'est récemment illustré. Les innovations initiées par l'agglomération permettent d'organiser et de clarifier les règles du marché.

Une charte de la mixité a été signée en 2006 avec le groupement départemental HLM, la Fédération nationale des promoteurs constructeurs et le Syndicat national des aménageurs lotisseurs. L'objectif de cette charte est de favoriser la mixité et la diversité de l'offre de logements dans les communes de l'agglomération.

Les principes : dans les ZAC conventionnées et dans les opérations privées hors ZAC, un taux minimal de 20 % de logements sociaux, en privilégiant du PLUS et du PLS, doit être respecté. La charte de la mixité semble avoir un double effet : non seulement elle permet d'assurer la diversité de l'habitat dans les programmes, mais elle semble aussi contribuer à la maîtrise des prix du foncier par une concurrence régulée entre les promoteurs. En effet, l'affichage d'une règle claire, systématique, et son application à l'ensemble des acteurs concernés ont été bien perçus. Obligés d'équilibrer leurs opérations sans pouvoir jouer sur le contenu du programme, ces derniers ont vu leur capacité de surenchère sur le prix d'acquisition du foncier limitée. Le dispositif engendre un cercle vertueux : d'une surenchère sur le foncier qui incitait les promoteurs à développer des programmes libres ou intermédiaires, la CA cherche à contrer la surenchère, donc la hausse du coût du foncier.

Un partenariat s'est également mis en place avec la Foncière Logement. Une convention d'objectif a été signée fin 2006, dans le but de maîtriser l'attribution des logements. L'intérêt et l'originalité de cette convention résident dans le fait qu'elle établit un rapport de confiance entre la Foncière et la communauté d'agglomération : l'article 6 mentionne une obligation d'information réciproque, et la Foncière s'engage à mettre à disposition de l'agglomération un logiciel de



gestion des attributions de logement afin qu'elle puisse alimenter la base avec des propositions d'attribution et s'informer des dernières livraisons de logements. Cet outil est un autre moyen de s'assurer que l'attribution des logements est réalisée conformément à l'objectif de mixité.

La conférence de l'aire urbaine toulousaine : tenter de répartir la croissance sur le territoire



134

Conscients que les interdépendances au sein de l'aire urbaine ne peuvent pas être régulées par l'addition des stratégies intercommunales, les acteurs de l'aménagement ont souhaité mettre en place une conférence de l'aire urbaine toulousaine. Cette structure, créée en 2003, a vocation à rassembler les établissements publics des SCOT de l'aire urbaine toulousaine. Elle a élaboré une charte inter-SCOT qui tente de mettre en cohérence la planification à l'échelle de l'aire urbaine.

UNE INTENTION NEUVE : RÉPARTIR LA CROISSANCE

Au sein de l'aire urbaine, la charte inter-SCOT vise à renforcer et à structurer le pôle urbain d'une part, et à organiser la couronne périurbaine d'autre part. Le pôle urbain a ainsi vocation à accueillir de 200 000 à 230 000 habitants d'ici à 2020, tandis que la couronne périurbaine devrait

accueillir entre 50 000 et 60 000 habitants. Dans la couronne périurbaine, la charte localise les pôles d'équilibre à renforcer. D'autre part, elle fait des choix quant à la répartition de la croissance démographique dans l'espace métropolitain : une partie de la forte croissance démographique attendue dans l'aire urbaine toulousaine d'ici à 2020 (entre 300 000 et 350 000 habitants) serait affectée aux villes moyennes proches. Il ne s'agit pour l'instant que d'une intention, mais la conférence de l'aire urbaine réfléchit à la faisabilité et à la mise en œuvre de cette orientation à l'échelle de l'aire métropolitaine.

UNE DÉCLINAISON DE LA CHARTE PAR GRANDS TERRITOIRES

La charte a vocation à être déclinée par grands territoires au sein de l'aire urbaine. Quatre SCOT devraient ainsi être élaborés : un sur le pôle urbain (recouvrant les trois communautés d'agglomération), et trois en périphérie du pôle (recouvrant les périmètres des communautés de communes et des démarches de pays en cours). Si la charte inter-SCOT constitue une réelle avancée, sa mise en œuvre n'en reste pas moins problématique. Les SCOT doivent se conformer à cette charte, mais rien ne garantit la concrétisation des orientations prises dans la charte. Toutefois, la conférence de l'aire urbaine fait preuve de modestie et admet la nécessité de pérenniser le pilotage institutionnel et de prévoir des moyens et des outils techniques de mise en œuvre. D'autre part, les intentions développées dans la charte quant à une répartition de la croissance avec les villes moyennes de l'aire métropolitaine nécessitent également l'amorce d'une concertation et la mise en place d'outils en partenariat avec ces villes moyennes.



SYNTHÈSE GLOBALE

Tendances du marché

LA PRESSION DÉMOGRAPHIQUE EST FORTE ET CONTINUE SUR UNE LONGUE PÉRIODE
La croissance de l'aire urbaine est régulière et forte (environ 100 000 nouveaux habitants par décennie), ce qui fait de Toulouse l'un des territoires français les plus dynamiques de France.

LA PRODUCTION EST INSUFFISANTE...

Le recensement de 1999 montre un décalage important entre la croissance du nombre de logements et la croissance du nombre de ménages. Cette crise quantitative a été accentuée par la catastrophe AZF de 2001. Une flambée des prix résulte de ces évolutions : de toutes les agglomérations françaises, Toulouse est celle qui a connu la plus forte hausse de loyers entre 2005 et 2006.

... ET EN DÉCALAGE AVEC LES BESOINS

Le développement déséquilibré de l'offre de logements constitue le nœud de la crise. Le stock important de produits investisseurs pose question pour aujourd'hui (augmentation des prix qui engendre la captivité des ménages modestes dans le social ou le périurbain lointain) et pour demain (les besoins annoncés vont évoluer).

La surchauffe s'étend à l'ensemble de l'aire métropolitaine

Il résulte de ces évolutions une surchauffe qui se diffuse dans l'ensemble de l'aire métropolitaine. Les opérateurs, cherchant de nouvelles niches, investissent le marché des villes moyennes en attendant des rentabilités semblables à celles qu'ils ont obtenues sur l'aire urbaine toulousaine. Cette homogénéisation artificielle déstabilise le marché des villes moyennes.

Enjeu de régulation

L'enjeu de régulation réside dans le « refroidissement » du marché par une production massive et négociée.

REFROIDIR LE MARCHÉ EN PRODUISANT MASSIVEMENT...

La quantité de logements étant largement insuffisante et les prix augmentant rapidement, l'enjeu premier est de relancer la production de logements sur le territoire.



... DE MANIÈRE NÉGOCIÉE

Mais cette relance doit avoir lieu de manière négociée. Pour éviter la fuite en avant des prix du foncier, il faut poser des règles le plus claires possible à une échelle le plus large possible. Il faut aussi faire en sorte que la production soit massive, là où il le faut. Enfin, il faut orienter la production afin de « recaler » l'offre, de la mettre en adéquation avec les besoins du territoire.

Positionnement actuel du système d'action publique

Aucune des collectivités locales observées ne répond à l'enjeu de régulation développé ci-dessus. Non seulement leurs stratégies ne visent pas à refroidir le marché, mais certaines d'entre elles produisent même l'effet inverse :

- le Conseil régional ouvre le jeu sans intervenir réellement. Il n'est en mesure ni d'impulser ni d'organiser la production de logements, mais ses différentes politiques (notamment celle du transport) envoient des signaux qui encouragent le marché sans l'orienter ;
- dans le contexte de crise décrit plus haut, le Conseil général joue la « voiture-balai », et se concentre sur les populations les plus en difficulté ;
- la stratégie de l'agglomération du Muretain a tendance à encourager l'emballement du marché en impulsant une production massive de logements sans la maîtriser ;
- le Sicoval joue la carte de la préservation du son territoire, sans se préoccuper des effets d'une telle politique sur les territoires alentour ;
- l'agglomération du Grand Toulouse amorce quant à elle une politique qui tente de refroidir le marché, notamment en régulant la concurrence entre les promoteurs. Cette politique produira peut-être des effets mais ils seront limités, dans la mesure où l'enjeu de la construction ne se situe pas tant sur le territoire du Grand Toulouse que dans le reste de l'aire urbaine, voire métropolitaine ;
- la récente charte inter-SCOT esquisse une répartition de la croissance à l'échelle de l'aire urbaine et de l'aire métropolitaine. Mais l'absence d'outils de mise en œuvre de ces orientations risque de limiter l'impact de cette charte.



138

